

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE

MESTRADO EM DIREITO

ALEXANDRE AUGUSTO FERNANDES MEIRA

**A POLÍTICA AMBIENTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA
UNIÃO EUROPEIA: O PRINCÍPIO DA COERÊNCIA NAS
AÇÕES DE GOVERNANÇA**

São Paulo

2019

ALEXANDRE AUGUSTO FERNANDES MEIRA

**A POLÍTICA AMBIENTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA
UNIÃO EUROPEIA: O PRINCÍPIO DA COERÊNCIA NAS
AÇÕES DE GOVERNANÇA**

Dissertação de Mestrado submetido à
Universidade Nove de Julho –UNINOVE–
como requisito obrigatório para obtenção do
grau de Mestre, sob a orientação do Professor
Doutor Roberto Correia da Silva Gomes
Caldas.

São Paulo

2019

ALEXANDRE AUGUSTO FERNANDES MEIRA

A POLÍTICA AMBIENTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA UNIÃO EUROPEIA: O PRINCÍPIO DA COERÊNCIA NAS AÇÕES DE GOVERNANÇA

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Nove de Julho, UNINOVE, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em _____ de fevereiro de 2019, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas (Orientador) – UNINOVE/SP.

Prof. (a) Dr.(a) - UNINOVE/SP.

Prof. (a) Dr.(a)

DEDICATÓRIA

Ao fim de uma pesquisa tão árdua, existem aqueles a quem eu não poderia deixar de mencionar em dedicatória.

Dedico, em primeiro lugar, à minha querida esposa Ana Lucia, por sua enorme compreensão, durante todo o processo de estudo e de feitura desta dissertação, especialmente as constantes viagens por causa dos congressos e, enfim, por ajudar-me a finalizar mais esta etapa, que a olhos incrédulos, não seria possível realizar; e por ter-se responsabilizado (muitas vezes sozinha) por minha maior riqueza, nosso amado filho Thiago.

A esse querido filho, receptor ingênuo de meus ensinamentos para uma vida justa e ética, fazendo sempre o bem ao próximo. Tenho a convicção de que ele nunca hesitará em lutar por seus sonhos; para isso, digo-lhe sempre: “o estudo é a maior riqueza que se tem na vida!”. Eram palavras ditas por meu saudoso pai, Dr. Jarbas, homem batalhador e idealista, oriundo de família modesta, que construiu grande legado em sua passagem terrena.

À minha saudosa mãe, Aparecida, que com sua sabedoria peculiar, encorajou-me a conduzir com retidão todos os meus atos em vida.

Nesta ocasião, dedico essa obra também aos meus tios - Sr. Jairo, Dr. Nassarala e à minha tia-madrinha Dra. Reilda, minha grande incentivadora, por todo o seu apoio em minha vida e, mais uma vez, suporte importante nesta caminhada.

Por fim, um afetuoso beijo para minhas irmãs Dra. Andrea e Dra. Ana Carolina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a DEUS, meu Senhor e Salvador, a quem amo, verdadeiramente, com todas as minhas forças, que me encorajou a ir além dos meus limites, concedendo-me paz, sabedoria e resistência para continuar lutando, até que pudesse concluir tamanha oportunidade.

Não poderia deixar de agradecer, com toda a satisfação e emoção, ao meu amigo, irmão e ilustre Orientador Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, por sua insistência (em conluio com minha esposa) para que eu fizesse o Mestrado.

Além da paciência, um sábio desprendimento, com o qual não hesitou em transmitir as informações necessárias, com o fito de contribuir mediante seu vasto conhecimento jurídico na construção desta pesquisa científica.

Agradeço também a todos os meus queridos professores doutores do Mestrado, com especial menção:

À Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz, a quem sou eternamente grato por seus valiosos conselhos;

Ao Dr. Marcelo Benacchio, pela firmeza encorajadora;

À Dra Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques, pela atenção e delicadeza na arte de ensinar; e tantos outros, que desde o início do curso, recepcionaram-me com muito entusiasmo e dedicação, na difícil tarefa de transmitir a melhor hermenêutica jurídica.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, da Turma M6 que contribuíram para o meu enriquecimento cultural ao longo desse curso, com especial agradecimento aos colegas: Jeferson Sousa Oliveira e Marcelo Gonçalves da Silva, pelo companheirismo e presteza ímpar aos aborrecimentos constantes; às colegas Sandra Neder e Kelly Correa Moraes, pelas horas de estudo sem fim. Agradeço também aos estimados colegas dos Grupos de Iniciação Científica, bem como a exitosa jornada nos Seminários e Congressos desta Linha de Pesquisa, o qual durante nossa participação, elevou consideravelmente o nome da instituição de ensino UNINOVE.

Por fim, remeto-me ao Salmo número 23 da Bíblia Sagrada, segundo o qual: “*Tudo posso naquele que me fortalece*” (sic) e, por fim, ao grande ensinamento do sábio Salomão, em Provérbios 16, pelo qual: “*O coração do homem planeja o seu caminho, mas o Senhor lhe dirige os passos*” (sic).

LISTA DE SIGLAS

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica

ACV – Avaliação do Ciclo de Vida

AEA – Agência Europeia Ambiente

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

CE - Comissão Europeia

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e Aço

CEE - Comunidade Económica Europeia

CIRVER – Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos

DQR – Diretiva Quadro sobre Resíduos

DOUE – Diário Oficial da União Europeia

DS – Desenvolvimento Sustentável

EEA – *European Environment Agency*

ENDS – Estratégica Nacional de Desenvolvimento Sustentável

EWG - *European Waste Catalog*

GQT – Gerenciamento da Qualidade Total

IWM – *Integrated Waste Management*

LER – Lista Europeia de Resíduos

MOR – Mercado Organizado de Resíduos

OGR – Operador de Gestão de Resíduos

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Ação em Matéria de Ambiente

PEPR – Plano Estatal de Prevenção de Resíduos

PERSU – Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos

PDCA – *Plan, Do, Check, Act*

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RA – Resíduos Agrícolas

RAP – Responsabilidade Alargada do Produtor

RCD – Resíduos de Construção e Demolição

REEE – Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrônicos

RH – Resíduos Hospitalares

RI – Resíduos Industriais

RU – Resíduos Urbanos

SGIR – Sistema de Gestão de Informação sobre Resíduos

SGPU – Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados

SWOT – *Strengths, Weakness, Opportunities and Threats*

TFUE- Tratado de Funcionamento da União Europeia

TGR – Taxa de Gestão de Resíduos

UE - União Europeia

VFV – Veículos em Fim de Vida

RESUMO

Esta dissertação tem como escopo a análise da relação entre o princípio da coerência e o planejamento estratégico ambiental da União Europeia na gestão dos resíduos sólidos mediante a incorporação de uma racionalidade nas políticas públicas correlatas, verificada também em função das ações de reestruturação da governança europeia, segundo um processo concertado que visa à efetividade, à eficiência e à eficácia dos mecanismos, inseridos nos Programas Comunitários de Ação em Matéria de Ambiente. Cuida-se, assim, desse fenômeno como estudo de caso, notadamente para verificar o contexto da coerência do planejamento ambiental na gestão dos resíduos sólidos, num quadro evolutivo e sequencial dos distintos programas (um após o outro) em consonância com a normatização comunitária que prescreve práticas sustentáveis para esse setor, promovendo-se a proteção do capital natural da União Europeia no âmbito dos Programas Marco, revalidados e reavaliados de sete em sete anos. Nesse contexto, os programas comunitários denotam decisões tomadas pelas Instituições da União Europeia - para conferir proteção ambiental em escala supranacional (inclusive em matéria de gestão de resíduos sólidos), o que se tem paralelamente à preocupação de adotar métodos de governança que introduzem a concertação no planejamento ambiental. A pesquisa utiliza-se, assim, dos métodos indutivo, histórico e comparativo para, valendo-se das técnicas de abordagem de estudos bibliográficos e de legislação sobre o tema proposto, extrair racionalidade - lastreada no princípio da coerência - das diretrizes do planejamento europeu ambiental estratégico, com vistas à definição das políticas públicas ambientais a orientarem ações concertadas locais em alinhamento e integração às expectativas dos cidadãos, na gestão dos resíduos sólidos, inclusive mediante participação popular nas tratativas para a tomada das decisões, em relação à preservação ambiental nesta temática. O presente estudo está inserido na proposta da Linha de Pesquisa 1 “Justiça e o Paradigma da Eficiência” do PPGD da UNINOVE.

Palavras-Chave: Planejamento ambiental; Governança europeia; Princípio da Coerência; Programas Comunitários; Resíduos Sólidos.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the relationship between the principle of coherence and environmental planning in the European Union – as part of the Justice Research proposal and the Efficiency Paradigm – by incorporating policies in the light of the actions of the restructuring of the mechanisms of governance within the European Union, according to a process aimed at the effectiveness, efficiency and effectiveness of these mechanisms, included in the Community Programs of Action on Environment. As a case study, this phenomenon is taken into account, especially in the context of environmental capital in solid waste management, an objective to be developed in the evaluation of the test (evolution from program to program) of legislation that addresses sustainable practices and, with the protection of the natural capital of the European Union within the Framework Plan, revalidated every seven years. In this context, the Community Programs denote decisions taken by the Institutions of the European Union to confer environmental protection on a supranational scale, where it is envisaged that the crystalline concern with the methods of governance in the environmental planning. The deductive method is used, using bibliographical studies and legislation on the proposed theme. This leads to the advent of the guidelines for a strategic planning, with a view to the definition of environmental policies, with local concerted actions that take care of, in total alignment with the integration of the citizens' expectations, an instrument through which they can participate effectively in the decisions, based on the principle of coherence, in dealing with the environmental preservation.

Key words: Environmental Planning; European Governance; Principle of Coherence; Community Programs; Solid Waste.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. A UNIÃO EUROPEIA E SUA GOVERNANÇA.....	17
1.1 O PROCESSO DE GOVERNANÇA.....	24
1.2 PRINCÍPIOS BASILARES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL.....	31
1.3 O PRINCÍPIO DA COERÊNCIA.....	35
1.4 O LIVRO BRANCO E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS.....	42
2. O PRINCÍPIO DA COERÊNCIA NOS PROGRAMAS COMUNITÁRIOS DE AÇÃO EM MATÉRIA DO MEIO AMBIENTE.....	49
2.1 O CONTROLE DA SUA RACIONALIDADE, PELO CICLO PDCA.....	56
2.2 A ANÁLISE QUALITATIVA DOS PROGRAMAS COMUNITÁRIOS.....	62
2.3 O CICLO PDCA NAS POLÍTICAS EUROPEIAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS.....	67
3. A GESTÃO EUROPEIA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	75
3.1 CARACTERÍSTICAS DO MODELO EUROPEU DE GESTÃO DOS PRINCIPAIS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	82
CONCLUSÃO.....	89
REFERÊNCIAS.....	93

INTRODUÇÃO

A opção por um modelo de desenvolvimento econômico com base no pressuposto equivocado de recursos e riquezas naturais ilimitados, em contraponto à limitada capacidade ambiental de absorção e transformação dos resíduos gerados pela atividade humana, esteve e está, há muito, está na gênese de vários dos problemas ambientais de espectro global.

A intensificação das atividades econômicas e os seus desdobramentos – que têm sido verificados ao longo de décadas – contribuem para o esgotamento dos recursos naturais e da própria capacidade meio ambiental para absorção e processamento dos resíduos e efluentes.

Tais questões revelam-se prementes e estão presentes, queira nos mais altos níveis de decisões políticas, queira perante a sociedade como um todo. A verdade é que na história recente podemos encontrar um cabedal de maus exemplos de poluição e de destruição do meio ambiente.

De fato, os que antes eram efeitos locais, hoje se tornaram fenômenos globais, com seus efeitos poluidores e degradantes. Assim, se não houver por parte dos Estados (por meio de políticas públicas) e da população em geral uma maior sensibilização e prática de condutas pró meio ambiente, tais efeitos e fenômenos, tornar-se-ão irreversíveis em um futuro muito próximo.

Paralelamente, o desenvolvimento sustentável torna-se uma das principais preocupações e metas, não apenas dos Estados contemporâneos, mas da própria hodierna sociedade caracterizada pela efetiva gestão de riscos, segundo um contexto globalizado em que os ganhos econômicos, inclusive os verificados nos diferentes processos de integração - o da União Europeia é o mais estruturado - não mais são aceitos sem que se enquadrem nos parâmetros de preservação e de proteção ambientais, e nos de responsabilidade social.

Vale mencionar que tais processos de integração figuram como uma manifestação mundial, fruto da globalização, demandando, por si sós, novos modelos quanto ao conceito de Estado e de sua nova estruturação, visto que são inseridos em uma instância de soberania de competências compartilhadas, por interesses e valores supranacionais comuns.

Diante dessa realidade, as políticas ambientais ganharam relevância nas últimas décadas, sendo hodiernamente indissociáveis de um desenvolvimento social e econômico equilibrado.

No cerne dessas políticas públicas, os resíduos têm vindo a merecer, de forma progressiva, especial atenção, por sua interface de entrada econômica, sendo em conjunto com os recursos naturais, uma das quatro áreas prioritárias da União Europeia (UE) a par das alterações climáticas, da natureza e biodiversidade, da saúde e qualidade de vida.

Nesse cenário, as boas práticas de gestão ambiental denotam capital importância num contexto concertado de governança regulatória (dita também *global governance*), para esse setor, porquanto visam a garantir uma maior eficiência e transparência nas soluções integrativas dos problemas ambientais, entre os quais estão os problemas do setor de resíduos sólidos.

Dessa forma, verificar-se-á que o modelo de administração ambiental que a União Europeia adota serve como referência mundial, em decorrência da confrontação que ele promove entre as antigas estruturas políticas, no contexto de evolução do processo de integração, em situação *sui generis* de reconfiguração dos elementos clássicos do Estado. Fica então evidente o protagonismo global desse modelo na temática ambiental, como um exemplo a ser seguido por outros Estados.

É oportuno registrar que este estudo se desenvolverá em observância das premissas que orientam racionalmente o plano de ação estratégico meio ambiental europeu, inclusive permitindo a identificação do contexto em que a participação popular se insere nele de forma sinérgica, por meio de um processo dialógico e democrático na tomada de decisões de cunho ambiental, o que se dará mediante a análise da evolução dos Programas Comunitários de Ação em Matéria de Ambiente, dentro dos Programas Marco da União Europeia.

Com essa perspectiva, será feita uma análise apurada da coerência das ações ambientais concertadas de acordo com a governança apresentada nesses Programas Comunitários (PAA) focando-se, para tanto e segundo o corte metodológico adotado, na administração racional dos resíduos sólidos no âmbito da União Europeia, ao longo de seus distintos Programas Marco.

No contexto dessa análise, serão englobadas as ações, os projetos, os programas e os planos vinculados às políticas europeias em proteção ambiental, com o recorte analítico do Operador da Gestão de Resíduos (OGR) e sua previsão no sistema jurídico supranacional, segundo a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) de cada Estado-membro.

A identificação da racionalidade que se busca como fio condutor nos distintos Programas Marco, quanto à questão da gestão dos resíduos sólidos, será possibilitada, neste

estudo, mediante a utilização do Ciclo *Plan, Do, Check, Act* (PDCA) tomado como instrumento de análise.

Avalia-se que, graças à dinâmica procedimental desse ciclo, que envolve as etapas de planejamento, execução, controle e avaliação, para descortinar em cada PAA (com análise detida do primeiro ao sétimo) em associação com os parâmetros do Gerenciamento de Qualidade Total (GQT) da gestão dos resíduos sólidos, o quadro estratégico do Plano Marco, em se proporcionando uma visão macroscópica evolutivo-avaliativa do cenário em questão.

Pela análise permitida pelo Ciclo PDCA, potencializada pelo GQT, se constatará como a própria gestão sustentável europeia dos resíduos sólidos aprimora sua excelência constante e gradualmente no tempo - pois um PAA sucede o antecessor -, configurando-se o propalado Ciclo de Melhoria Contínua, cujas etapas se repetem ao longo do processo de concepção das políticas públicas, de forma contínua, circular (caracterizada pelo rodar contínuo do Ciclo PDCA) e dinâmica.

O estudo terá como eixo central, portanto, a análise do processo de planejamento estratégico público em matéria ambiental de gestão de resíduos sólidos, composto pelos seguintes itens: i) elaboração centrada no planejamento inicial; ii) execução no decorrer do desenvolvimento; iii) monitoramento com ações de avaliação e controle e iv) revisão que resultará em (re)planejamento e/ou correções, com a devida readequação do plano original.

Assim, será permitida uma abordagem da gestão do OGR, em toda a dinâmica da organização em termos procedimentais, isto é, sobre todas as fases do ciclo de implantação das políticas públicas comunitárias para o setor *sub examine*, quais sejam, a competente elaboração, desenvolvimento e pós-execução, com eventual readequação.

Com essa perspectiva, verificar-se-ão quais os instrumentos utilizados que asseguram a análise quantitativa e qualitativa dos programas e quais são as ações de acompanhamento, fiscalização e avaliação da eficiência e eficácia das políticas públicas ambientais, sob enfoque da Gestão dos Resíduos Sólidos, inclusive com o auxílio da sociedade (mediante controle exercido pelo cidadão europeu), de modo a possibilitar uma postura dialógica, com transparência e racionalidade nas ações de governança - sob a égide do princípio da coerência - para a concretização das prestações devidas pelos entes estatais.

Desse modo, objetiva-se identificar como são orientadas as precisas revisões e readequações desse processo de planejamento estratégico ambiental que, eventualmente, se configurem necessárias, com vistas à almejada sustentabilidade na promoção do bem-comum em termos de prosperidade, equilíbrio do meio ambiente, responsabilidade social e, por conseguinte, de paz social.

A metodologia que levará aos objetivos indicados na pesquisa será voltada para a demonstração de que as propostas (políticas públicas regionais), em seu arcabouço programático, foram e são efetivamente implantadas - mediante mecanismos de verificação e controle, nos Programas, um após o outro - permitindo aquilatar a coerência dessas medidas governamentais como um princípio norteador do seu *iter* evolutivo.

Apresenta-se, portanto, como imperiosa, no âmbito deste estudo - lastreado em um sentido jurídico-político - a indagação sobre as razões pelas quais o princípio da coerência deve ser levado em conta na análise qualitativa dos programas em comento; e, ainda, sobre a razão do uso da ferramenta do Ciclo PDCA nesta análise.

Pelo objetivo proposto, a verificação da aplicação do princípio da coerência nos repetidos Programas Marco é que permitirá demonstrar a racionalidade que implica a articulação de todo o sistema político-jurídico da União Europeia e, mais especificamente, de todos os referidos Programas Comunitários de Ação em Matéria de Ambiente *máxime* em matéria de gestão de resíduos sólidos.

Essa estruturação é necessária, visto que os sistemas são complexos, diversificados e interligados à luz das transversalidades das políticas públicas, cuja efetividade demanda uma governança que se pressupõe concertada e empenhada na busca de um maior aprimoramento da agenda ambiental.

Com efeito, tal racionalidade estratégica, orientadora e abrangente - pela qual se propõe a estruturação de políticas públicas nacionais e europeias de resíduos sólidos, segundo uma perspectiva sistêmica dos diversos aspectos ligados à sua gestão - consubstancia-se na definição de objetivos e padrões efetivos, inclusive com sua aplicação na proteção do meio ambiente, tendo por finalidade fomentar a melhoria da qualidade de vida na Terra e garantir um desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras.

Sob esse parâmetro, da mesma forma, promove-se uma maior abertura e responsabilização de todos os grupos de interesse envolvidos segundo os princípios da governança regulatória, em caráter supranacional, preconizados no Livro Branco.

O reforço da sustentabilidade das ondas globalizantes, a propósito, permite um conhecimento do desenvolvimento dos Estados, das instituições, entidades e sociedades, pelo qual se enseja interdependência econômica e política em um mundo em que o avanço dos meios de informação e tecnologia impõe aos Estados a integração pelas orientações das políticas ambientais, com coerência e responsabilidade.

Tendo em vista os objetivos propostos, esta dissertação será estruturada em capítulos, nos quais a temática será desenvolvida, perfazendo uma ordem cronológica de análise, desde

o advento da União Europeia, a evolução do processo de integração e a boa governança - com seus princípios, entre os quais o da coerência, que tomará maior relevo - os Tratados e o Livro Branco da governança, na administração da política ambiental.

No Capítulo 1 (um), será tratada a União Europeia e sua governança, com um breve histórico de sua composição pelos Estados-membros, sua política de governança lastreada no fenômeno da globalização, com o advento do Livro Branco, introduzindo-se uma governança concertada de forma mais enfática, a fim de se legitimar todo o processo, com seus princípios basilares, entre os quais se destaca *o princípio da coerência*.

No Capítulo 2 (dois) será feita uma detida análise entre os Programas Comunitários em Matéria do Meio Ambiente, com o uso do Ciclo PDCA em associação com o GQT, sendo ambos usados como ferramentas para descortinar a racionalidade estratégica que os permeia em decorrência da aplicação do princípio da coerência, inclusive à luz das ações de governança concertada para a concretização das políticas públicas ambientais em sede supranacional e nacional.

Por último, no Capítulo 3 (três), focaliza-se a gestão dos resíduos sólidos, com o estudo aprofundado da Diretiva Marco de Resíduos (DMR), sua definição, a transposição de seu conteúdo - pela internalização legislativa obrigatória dos Estados-membros - e, por fim, as principais características dos resíduos em enfoque e seu tratamento sob o aspecto da sustentabilidade econômica, segundo a análise do Ciclo PDCA, observando a coerência dos Programas Comunitários.

E nesse contexto, a conclusão se dará, exclusivamente, com base nas análises coletadas desses programas até o momento, objetivando-se avaliar a gestão dos resíduos sólidos na União Europeia.

Quanto à metodologia a ser utilizada, o trabalho centrou-se nos aspectos primaciais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar, que envolverá temas de Administração, de Economia, de Direito Internacional, de Direito Comunitário, de Direito Administrativo e de Direito Ambiental, com o cenário especialmente voltado ao caráter específico - e por assim se denominar - *singular* que deverá estar presente em toda a análise de um sistema jurídico dotado de supranacionalidade, com a soberania compartilhada dos Estados-membros.

Para os fins do estudo proposto, os métodos indutivo, histórico e comparativo, figuram como os mais adequados, pois permitirão estabelecer as premissas conceituais e as práticas aplicadas ao tema, mediante a competente análise dos Programas Comunitários de Ação em Matéria de Ambiente, inseridos nos Programas Marco da União Europeia. A finalidade é,

portanto, extrair a racionalidade (estratégica) das diretrizes do planejamento ambiental europeu, valendo-se de estudos bibliográficos e de legislação específica.

Essa racionalidade estratégica será também verificada em função das medidas de reestruturação da governança europeia, que define as políticas públicas ambientais que, por seu turno, orientam as ações concertadas locais em alinhamento e integração com as expectativas dos cidadãos na gestão dos resíduos sólidos, inclusive mediante a participação popular nas tratativas para a tomada das decisões em relação à preservação ambiental nessa temática.

Importa observar que esta dissertação está inserida na Linha de Pesquisa do Mestrado de Direito da UNINOVE “Justiça e o Paradigma da Eficiência”, buscando os resultados - que podem ser considerados parciais – por estarem ainda no período de execução dos Programas Comunitários de Ação em Matéria Ambiental em conjunto com o Programa Marco.

1. A UNIÃO EUROPEIA E SUA GOVERNANÇA

A Europa contemporânea sempre se comportou pela incessante busca de uma saída do inferno de constantes conflitos e intolerâncias quanto às diversidades, a exemplo das carnificinas na primeira metade do Século XX, ocorrendo desde a Batalha de Verdun até o Campo de Concentração de Auschwitz, em duas grandes guerras mundiais.

Avessa a tanto derramamento de sangue e ao caos, a Europa vislumbrou, nesse cenário a possibilidade de um mundo em que todos os conflitos fossem “apenas econômicos”.

É nesse palco que a União Europeia (UE) tem sua gênese advinda dos escombros da Segunda Guerra Mundial, como fruto da necessidade de reestruturação da Europa, após um período de conflitos devastadores de duas grandes e sanguinolentas guerras mundiais, ocorridas no Século XX, em curtíssimo espaço de tempo, como foi dito, causando enorme destruição em todo o seu território.

Destaca-se, ainda que em 1946 o primeiro-ministro britânico Winston Churchill em um discurso na Universidade de Zurique, idealizou a união dos Estados Unidos da Europa, fato este dado por muitos, como o primeiro passo para a integração europeia.

Contudo, com Jean Monnet – tido como um dos principais idealistas desse movimento de união dos Estados – é que foram delineados alguns dos princípios norteadores das “relações internacionais europeias” quais sejam: i) a união dos homens, ii) a primazia do Direito sobre a força; iii) a igualdade de direitos; iv) a delegação de soberania e v) a força das instituições.” (Krieger, 2006, p.75).

Nesse sentido, a Europa como um todo, viu-se obrigada a passar por uma reorganização econômica, política, jurídica e monetária, por meio de uma estrutura de políticas públicas cuja elaboração adoção e aplicação, paulatinamente no passar dos anos, foram transferidas a instituições supranacionais (sem qualquer decréscimo em sua soberania), agora com as competências já compartilhadas, conforme se extrai da Teoria Voluntarista do Estado.

Não se deve olvidar que, nesse cenário, seria garantida a sobrevivência da Europa e seu desenvolvimento, com a visão de um processo de integração regional – com seus próprios caracteres – construídos, de forma gradual, pela associação dos Estados-membros.

Além disso, a iniciativa foi considerada, segundo Friedman (2012, p. 181), “como um passo adiante no retorno do velho continente à sua posição anterior de poder global, se não com nações individualizadas, mas como um grupo igual aos Estados Unidos”.

Esse processo de formação e constituição da União Europeia, acima mencionado, foi lento, iniciando-se embrionariamente se iniciando em 1944 com o “*Benelux*”, um pequeno grupo econômico formado por Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que funcionava como uma união aduaneira, com vistas à redução de tarifas de importações e exportações entre os mencionados Estados.

Em 1950, tinha início a década que marcaria o futuro da *European Steel and Coal Community* (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), uma vez que os países europeus começavam a se unir econômica e politicamente, “por um foco estreito cujos líderes falavam sobre carvão e aço como a base para uma federação europeia” (Friedman, 2012, p. 183).

Em 1951 a França, a Alemanha e a Itália, juntavam-se ao *Benelux*, que tinha como meta o estabelecimento de um mercado siderúrgico em comum para integrar a produção industrial e o fornecimento de matérias-primas para o grupo.

Esses processos integrativos iniciaram-se numa época em que os questionamentos da doutrina sequer vislumbravam o fato, do desenvolvimento das relações associativas comunitárias dos Estados. Nesse período ainda o foco do Direito Internacional incidia sobre os Estados – como sujeitos primários, sendo o Estado considerado “o único responsável pela efetivação da soberania sobre seu território e pelas atividades para a manutenção do bem-estar, entre outras atribuições.” (Benacchio; Napolini, 2012, p. 379).

Também, se deve ter em conta que,

Em organizações como a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica, acentuam-se ainda mais as limitações à competência dos Estados que as criaram e patenteiam os sintomas do futuro desaparecimento do Estado, pois já funcionam em tempo suficiente para provar que substituem com vantagem àquelas pessoas de direito internacional, caducas para aqueles assuntos vitais. (Nogueira, 1970, p. 100)

Nesse sentido, depreende-se que a União Europeia, num primeiro ato, fora prevista para servir a dois propósitos diante desse cenário ainda inflexível. O primeiro era a integração da Europa ocidental em uma federação limitada, resolvendo o problema da Alemanha graças à sua união com a França, reduzindo drasticamente, desta forma o perigo de uma guerra. O segundo era a criação de um veículo para a reintegração dos países do Leste Europeu à comunidade.

Em 1952 foi fundada, em Paris, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e por esse tratado, reuniram-se os países originários do *Benelux*: a República Federal da Alemanha, a França e a Itália.

Esse período dos anos 50 foi marcado pela Guerra Fria entre os países do Leste Europeu e os países do Ocidente, intensificando-se os acordos dos seis membros da CECA. As negociações resultaram na assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que tratava de estabelecer, quais sejam: i) um mercado e impostos alfandegários externos comuns; ii) uma política conjunta para a agricultura e iii) a adoção de políticas comuns para o movimento de mão de obra e transportes.

Originava-se, então, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), também conhecida como Mercado Comum Europeu (MCE), com o fito de ampliar os acordos econômicos existentes até então, indo além do mercado da siderurgia. Pode-se afirmar que, a partir desse fato, constituía-se o eixo gravitacional em torno do qual se permitiria a entrada sucessiva de vários outros países.

A partir da formação da Comunidade Econômica Europeia, novos países passariam, em um futuro próximo, a integrar o bloco tais como: Irlanda, Grécia, Inglaterra, Dinamarca, Espanha e Portugal.

Fica evidente, pela primeira vez, que a Europa integrava algumas de suas principais potências em uma aliança tão importante, com vistas à formação de um mercado comum.

Contudo, a partir dos anos 60, dificuldades surgiram para praticar os atos acertados no Tratado de Roma, tendo em vista que alguns aspectos referentes à política econômica foram negligenciados pelos países envolvidos.

Veio à tona a necessidade da revisão de pontos fulcrais do tratado, com a urgência de se criar uma política econômica e monetária que unisse os referidos países, para se evitar divergências na aplicação das políticas de orientação supranacional.

[...] deve-se ressaltar que a integração fundamenta-se em determinados pressupostos que conduzem a um maior ou menor aprofundamento nas relações interestatais, ou seja, nem todo esquema de integração resulta, necessariamente, em uma modificação no substrato normativo, político e econômico dos Estados integrantes. (Diz; Lemos Jr, 2012, p. 350)

Sobre o desenvolvimento desse processo, a mencionada revisão figurava-se como a etapa mais complexa, demandando negociações para a busca de um denominador comum.

Em 1961, o Plano Fouchet apresentou uma gama de propostas que visavam promover a união política entre os Estados membros participantes da CEE e, muito embora, as ideias apresentadas não tenham saído do papel, elas deram início às discussões sobre a possibilidade de integração da Europa.

Sob essa ótica, as ações concertadas promoveriam mudanças nos Estados, uma vez que todo o processo de integração causaria transformações estruturais no território e na

configuração dos elementos clássicos do Estado, como o da soberania (na qual cabe ao Estado decidir sobre sua participação – ou não - na integração, mantendo assim, integralmente, sua soberania).

Diz e Lemos Jr. Assim explicam essa questão:

[...] as transformações afetam, em maior medida, os elementos do Estado, uma vez que os resultados pretendidos supõem a criação de um arcabouço normativo destinado ao cumprimento dos objetivos de uma integração mais profunda. Assim, este sistema pode estipular, por exemplo, modificações estruturais no território com a abertura das fronteiras e conseguinte livre circulação; na população, ao promover o fluxo indefinido de “nacionais e estrangeiros”, e garantir igualdade de tratamento para todos os habitantes dos Estados partícipes da integração (...) chegando a uma concepção elástica de “nacional” e até mesmo “cidadão”; e finalmente uma alteração significativa na aceção clássica de soberania, especificadamente no exercício das competências e poderes estatais, ao criar um sistema decisório amparado em instituições e normas de natureza supranacionais, que deverão exercer as funções e tarefas que foram delegadas por estes Estados. É válido recordar que, obviamente, o Estado, ainda, continua no exercício da soberania que lhe é inerente, mas deverá “compartilhá-la” com os demais Estados integrantes do processo associativo. (Diz; Lemos Jr, 2012, p. 352).

Em 1963 foi assinado por Konrad Adenauer (chanceler alemão) e Charles De Gaulle (presidente da França) o Tratado de Amizade Franco-Alemã, propiciando um terreno fértil de cooperação política como forma de atrair os demais países, visto que essa aliança entre França e Alemanha, foi o motor propulsor da unificação da política da Europa.

Consolidava-se assim o caminho para a união da Europa. Aos seis membros integrantes da CEE: Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Holanda quando foi acrescida a sua junção em 1973. Depois, juntaram-se ao grupo a Irlanda, a Grécia, a Inglaterra, a Dinamarca em 1981; e, por fim, Portugal e Espanha em 1986.

Outro avanço significativo para a integração econômica da CEE ocorreu em fevereiro de 1986, “pelas mãos de Jacques Delors (ex-ministro da Fazenda Francês no governo de François Mitterrand) com a assinatura do Ato Único Europeu, idealizando a criação de um Mercado Único.” (Rachman, 2011, p. 30).

Em novembro de 1989, ocorreu um dos grandes fatos históricos mundiais – a queda do Muro de Berlim – que funcionava como divisor dos mundos comunista e capitalista, além do bloco soviético, do mundo democrático. Foi também um marco para o fim da Guerra Fria.

Esse fato simbolizava o desmantelamento do bloco socialista do Leste Europeu, para a formação de uma nova ordem mundial. O mundo assistiu, então, ao mais extraordinário avanço democrático pela unificação da Alemanha, com o término da barreira física entre a parte ocidental e a parte oriental do país. A derrubada do Muro de Berlim deixou patente que

a divisão, que durou 28 (vinte e oito) anos, produziu diferenças profundas nos países envolvidos em matéria de desenvolvimento econômico e social.

Registrava-se ainda que “a parte até então comunista deparava-se com pífios níveis de progresso. E tal fato não impedira que a Alemanha reunificada passasse a fazer parte do CEE em 1990”. (Rachman, 2011, p. 43).

Mais uma vez, nesse cenário, os processos de integração dos países europeus provocaram debates que se voltam ao conceito associativo dos Estados, colocando em xeque a visão clássica da soberania estatal, para a adoção de um sistema *sui generis*.

Os processos de integração regionais que se concretizaram, principalmente, no cenário jurídico europeu vêm provocando numerosos debates voltados para o conceito de território erigido pela visão clássica de Estado, exigindo a reformulação e redefinição de seu conteúdo. A questão a ser respondida está em como conciliar a aplicação do princípio da impermeabilidade ou impenetrabilidade com a criação de uma comunidade europeia de Estados, especialmente diante da previsão de criação de normas jurídicas comunitárias aplicáveis a um novo grupo de pessoas, os cidadãos europeus. (Diz; Lemos Jr, 2012, p. 354).

Em dezembro de 1991, foi aprovada a *Carta Européia dos Direitos Humanos* em Maastricht por todos os membros do CEE, exceto o Reino Unido, dando origem à reunião onde foi realizado o acordo, propondo-se as linhas norteadoras para um tratado para a União Europeia, com a inclusão da união política, social e monetária inserida em um calendário a ser observado por um novo sistema de cooperação.

O Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, adotou a nova designação de União Europeia. Essa união compreendia não só os órgãos de sua antecessora, a Comunidade Econômica Europeia, como também dava margem a novos parâmetros intergovernamentais com atuação na política externa e de segurança comuns, inclusive na cooperação da Justiça e assuntos internos. O Tratado de Maastricht foi formalmente ratificado por todos os Estados-membros da União Europeia.

Em verdade, o Tratado de Maastricht - conhecido também como Tratado da União Europeia (TUE) - trouxe para a Comunidade Europeia a união econômica e monetária, estabelecendo os moldes efetivos para um Mercado Único, de forma sequencial.

Essa integração aconteceu paulatinamente, mediante um processo progressivo de interação econômica, levando-se à adoção de uma moeda única dentro da comunidade européia: o euro, cuja definição e execução figuram sob a égide de uma nova instituição - o Banco Central Europeu.

No âmbito social, desenvolveu-se com passos firmes a noção da cidadania europeia, decorrente da vinculação existente com uma organização de Estados que compõem uma integração de um ente supranacional - a União Europeia.

Conclusivamente, havia uma mudança brutal de conceito. A criação da cidadania comunitária ou regional, ligada a um processo de integração, não supõe a existência de um Estado ao qual ela estaria vinculada. Essa cidadania decorreria de “um acordo de vontades” dos entes estatais (Teoria Voluntarista do Estado), já mencionada anteriormente.

Segundo essa teoria, os entes estatais associam-se, com vistas ao fortalecimento da reciprocidade, da solidariedade e dos valores comuns, conferido pelo lema “unidos na diversidade”, até hoje comumente propalado.

Importava frisar ainda que essa cidadania comunitária, não desvincula o indivíduo de sua nacionalidade originária. Em regra, a cidadania comum vem de um processo de integração, a qual ela é reconhecida e não retira do indivíduo sua nacionalidade tampouco a autonomia dos Estados membros.

[...] as transformações ocasionadas pela integração regional sobre os elementos clássicos do Estado, no que se refere à cidadania, representam um importante passo na conformação de um sistema único de participação nas decisões políticas vinculadas, ainda que de forma indireta, aos Estados membros e à própria comunidade. (Diz; Lemos Jr, 2012, p. 356)

Em janeiro de 1995, a Áustria e a Finlândia passaram a fazer parte da União Europeia; e em 2003, a Polônia, a República Tcheca, a Estônia, a Letônia, a Lituânia, a Hungria, Malta, a Eslovênia, a Eslováquia e Chipre assinaram também os tratados de adesão.

Assim, formava-se a Europa dos 25 (vinte e cinco) países; e em 2004, após a aprovação dos ajustes necessários, esses países tornaram-se membros da União Europeia.

Por último, em janeiro de 2007, foram integradas ao grupo a Bulgária e a Romênia; e em julho de 2013, a Croácia, que, na observação da experiência iniciada nos anos 50, foi um modelo que dava ênfase ao contexto e à realidade da União Europeia, “a imagem de uma experiência a qual serviu de modelo proposta em 1951 no Tratado de Paris (CECA), a Comunidade Europeia deu seus primeiros passos mais consistentes, e 1957, por meio do Tratado de Roma.” (Aguado; Oliveira, 2016, p. 217).

Os esforços empreendidos por todos os países envolvidos (por meio de vários tratados) concorreram para a formação da União Europeia, com a finalidade de garantir seu desenvolvimento e sua sobrevivência, em torno da aplicação de políticas comuns aos interesses de todos.

Diante desse cenário, os debates se intensificaram, muito pela tentativa frustrada do Tratado de Constituição da Europa, que visava a aprofundar a integração política dos Estados, com o fortalecimento dos alicerces da legitimidade popular, em substituição aos diversos tratados já elencados. Embora esse Tratado Constitucional tenha sido sistematicamente rechaçado, ele pretendia aproximar a União Europeia de um modelo federalista de Estados.

Buscou-se, então, o resgate das principais disposições do Tratado Constitucional, em 13 de dezembro de 2007, quando os Estados membros aprovaram um novo tratado.

O Tratado de Lisboa teve a finalidade de aglutinar as reformas oriundas dos demais tratados anteriormente aprovados, incluindo em seu texto, em grande parte as disposições contidas no Tratado Constitucional, que fora reprovado, especialmente nas disposições que visavam conferir à União Europeia mais democracia, ações coerentes e eficazes, e também a solidariedade com grande presença no cenário mundial.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1º de dezembro de 2009, demonstra, portanto, a insistência na busca pela União Europeia por reformas que venham a torná-la mais eficiente e democrática, pelo menos em teoria, e reafirma a ideia de que ainda não foi encontrado ou estabelecido um modelo político e democrático definitivo para que a União alcance, em sua totalidade, tais metas. (Muneratti, 2014, p. 39)

Assim a União Europeia que se firmava com o Tratado de Maastricht e galgou uma importante etapa com o Tratado de Lisboa de 2007.

Hodiernamente, essa união ostenta 06 (seis) décadas de história contínua, abrange 27 (vinte e sete) países e compreende 23 (vinte e três) línguas diferentes e desfruta de uma economia avançada, responsável por $\frac{1}{4}$ (um quarto) da produção econômica mundial.

Evidencia-se, nesse aspecto, o processo de integração regional mais bem-sucedido que já se viu até os dias atuais, com uma construção sólida de mercado comum, com uma conjunção econômica e monetária, por uma política externa e de segurança únicas, pela matéria judiciária e, por fim, com vistas a uma verdadeira união política, no futuro. (Carsella, 2012, p. 469).

Nesse palco associativo, com todos os seus caracteres - acima apresentados – propõe-se também a inclusão da proteção ambiental, na intenção de não dilapidar desnecessariamente os recursos naturais e suas ramificações (nas quais se apresenta o tratamento de resíduos) no aglomerado de políticas públicas decididas pelas instituições comunitárias, conforme asseveram medidas adotadas no seio da União.

Acreditava-se, com efeito, na feitura de um ordenamento jurídico voltado para ações concernentes à proteção ambiental, ocupando um espaço diferenciado na agenda de

discussões do processo comunitário, de forma a usufruir – tanto a União Europeia quanto os Estados-membros – o poder de legislar sobre matéria ambiental.

Nesse aspecto, tem-se como o marco a aplicação legislativa dos resíduos sólidos, que permitirá uma análise quantitativa e qualitativa dos efeitos gerados por tais resíduos nessas regiões. Essa análise será inter-relacionada com as políticas públicas transversais, que incluem em seu rol o planejamento ambiental, inserido no processo de governança regulatória, focalizado a seguir.

1.1 O PROCESSO DE GOVERNANÇA

A globalização não é uma novidade histórica para a humanidade, visto que, para tomá-la como referencial, devem-se tomar como base estes momentos históricos: o pensamento filosófico grego da antiguidade, o Império Romano e o Cristianismo como perspectiva histórica.

Cabe lembrar que, desde os tempos remotos, com “as primeiras movimentações dos seres humanos, sempre ocorreu intensa comunicação e assimilação de conhecimento filosófico, técnico e cultural entre os povos.” (Benacchio, 2018, p. 27)

O processo globalizatório teve um percurso evolutivo relativamente indefinido até a primeira onda de mundialização, iniciada na Europa, no século XV, por meio das viagens oceânicas e, posteriormente com o processo de integração mundial - desenvolvido de modo contínuo até os dias atuais.

Por sua complexidade, esse processo resultaria em profundas mudanças sociais, em razão da Revolução Francesa, da Revolução Industrial e das duas grandes guerras mundiais do Século XX.

Assim, conforme assevera Benacchio (2018, p. 28), “a globalização econômica associada à tecnologia, transformaria o modo de vida dos seres humanos desde o término do último conflito mundial, passando pelo fim da Guerra Fria com a queda do muro de Berlim e a derrocada do bloco socialista”, como já foi visto anteriormente.

A globalização configura-se também como instrumento do sonho liberal das últimas três décadas para um mundo mais próspero e pacífico, unido pelas inevitáveis forças da regulação dos mercados, que permitiam que todos os *stakeholders* (grupos de interesse) tivessem conhecimento do desempenho dos Estados, das instituições, das entidades e das sociedades empresariais, entre outros.

Portanto, atualmente, a globalização econômica não mais obedece às tradicionais categorias de espaço e de tempo que constituíram e definiram a soberania clássica dos Estados modernos, permitindo-se inclusive o controle das relações sociais.

A globalização, neste cenário, pode ser registrada também como a conceituação de um fenômeno cujos caracteres primaciais compreendem cinco pontos: i) a dissolução das fronteiras nacionais; ii) a constante “mundialização” do setor econômico; iii) a padronização dos modelos tecnológicos; iv) a instituição da sociedade de consumo; e v) a concorrência em nível mundial.

Diante desse quadro, o espaço amostral da globalização econômica tem contorno transnacional e, não coincidente com as soberanias clássicas dos Estados, visto que “o contrato toma o lugar da lei para reger as relações comerciais, ordenar a sociedade civil desses países que se tornaram mercados, pela flexibilização dos direitos trabalhistas e ambientais, com fulcro na diminuição dos custos produtivos.” (Benacchio, 2018, p. 29)

Nesse contexto, as relações de poder na globalização econômica efetivamente são ditadas pelas empresas transnacionais, cujo poderio econômico (há empresas que movimentam valores superiores ao PIB de muitos países) e político se consolidam com garantias na imposição de segurança jurídica em suas transações, e, por conseguinte, sem a mínima consideração dos direitos sociais em grande parte dos países que atuam.

Assim ficava claro que, em situação de eventual pressão a determinado Estado, a criação de regras protetivas para seus cidadãos, como expressão de sua soberania, não resolveria a situação, por causa de interesses existentes. Pelo contrário, quando muito, poderia excluir o Estado do ciclo produtivo em razão do encerramento das atividades de determinada transnacional em seu território, mediante seus interesses.

Fundamentalmente, é a integração mais estreita dos países e dos povos do mundo que tem sido ocasionada pela enorme redução dos custos de transporte e comunicações e a derrubada de barreiras artificiais aos fluxos de produtos, serviços, capital, conhecimentos e (em menor escala) de pessoas através das fronteiras. (Stiglitz, 2002, p.36)

É fato incontestável que essa interdependência econômica ocorre no mundo, no qual o avanço constante da informação e da tecnologia obriga todos os atores a se integrarem como forma de permanência para sua vivência e sua sobrevivência.

Diante deste cenário, as tecnologias se lhe apresentam como modelos que procuram apreender o tempo e o espaço de determinada localidade. Colocam-se como formas primordiais de se alcançar o bem-estar, quando na realidade inserem o homem num espaço de exceção, no qual sua vida é colocada diante dessas tecnologias, devendo acompanhá-las para não ficar para trás na nova configuração cotidiana da sociedade,

revelando-se para isso a liberdade do homem enquanto ser consciente de sua condição inacabada e ao mesmo tempo completo por sua atuação na vida em comunidade. (Andreucci; Viegaz, 2016, p. 94).

Corroborando com essa ideia de interdependência, mais uma vez, segundo Stiglitz (2002, p.72) “a globalização abrange muitas coisas: o fluxo internacional de ideias e conhecimento, o compartilhamento de culturas, uma sociedade civil global e o movimento ambiental mundial”.

A expansão dos mercados por meio da globalização econômica resulta na visão redutiva do ser humano ao *homo economicus*, forte na compreensão da maximização dos interesses próprios como algo completamente natural.

De maneira incessante, busca-se o mercado sem interferência estatal e com autorregulação, voltado à realização do autointeresse e considerado o comportamento racional dos agentes econômicos, como defende a ideologia neoliberal, sendo essa uma escolha política de não intervenção jurídica.

Mais uma vez, diante desse cenário, a globalização do consumo se enraíza:

O centro no modelo de consumo é um paradigma atual e os agentes hegemônicos acabam por fundamentar inclusive as relações entre a sociedade e o seu desenvolvimento político, econômico e jurídico, influenciando até mesmo em suas relações sociais e no desenvolvimento de uma verdadeira base que parece se solidificar, mas que na realidade apresenta inúmeras arestas a serem extirpadas e que, na verdade, em nada contribuem para o desenvolvimento humano em sua plenitude, sempre preso às determinações do mercado que dominam o Estado. (Andreucci; Viegaz, 2016, p. 86).

Portanto, foi nesse painel complexo que a governança assumiu o papel de agente verificador da atuação dos Estados, “para que tudo ocorra de modo eficiente, conferindo-lhe credibilidade, com o fito de manutenção do equilíbrio entre os interesses em comum entre as nações mais poderosas do mundo”. (Rachman, 2011, p.13).

A expressão *global governance* floresceu para a cooperação internacional para proteção dos direitos humanos, mediante a criação de uma regulamentação global – uma vez que o sistema internacional não é dotado de governo ou hierarquia – a permitir uma interação pacífica, harmônica e democrática entre os Estados, compatível com um desenvolvimento sustentável à luz das céleres mudanças verificadas nas formas de comunicação, *maxime* diante dos avanços nas áreas de tecnologia e informação.

Durante a década de 1980, surgia o conceito de governança, utilizado pelo Banco Mundial, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional, diante das diversas crises econômicas que assolavam o mundo no fim desse período, essas instituições resolveram

elaborar boas práticas a fim de garantir maior eficiência e transparência aos investimentos com soluções de problemas resultantes do relacionamento com os entes estatais. Denotava-se, inclusive, a maneira pela qual o poder era exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, com vistas ao pleno desenvolvimento.

Cabe registrar que essa conceituação de governança encerrava uma acepção marcadamente liberal, que permaneceu atrelada ao conceito até a década de 1990, quando o próprio Banco Mundial, após críticas relevantes, voltava sua atenção e suas políticas (das reformas burocráticas e do gerenciamento de política econômica) para temas mais abrangentes, como a legitimidade e o pluralismo político.

Buscava-se, desse modo, a concretização de um desenvolvimento gradualmente mais sustentável, compreendido a partir da concepção do *triple bottom line* (previamente observada no ano de 1987, pelo Relatório Brundtland), segundo a qual o crescimento econômico revelava-se atrelado à responsabilidade social, sem negligenciar a proteção e a preservação ambiental.

Assim, tanto a globalização quanto a governança não foram processos que apareceram exclusivamente na área econômica e acabaram por envolver todas as relações existentes entre os Estados e a sociedade, tais como as relações sociais, culturais, e principalmente, as relações pessoais.

É um erro pensar-se que a globalização só diz respeito aos grandes sistemas, como a ordem financeira mundial. A globalização não é apenas mais uma coisa que “anda por aí”, remota e afastada do indivíduo. Mas é também um fenômeno “interior” os quais mudam aspectos íntimos e pessoais em nossas vidas. (Giddens, 2006, p. 24)

Observe-se que, na estrutura hodierna da sociedade mundial de risco, o mercado sempre forneceu todos os bens e serviços necessários à manutenção das pessoas. Independentemente da condição financeira, ricos e pobres (até certo ponto), dependem do mercado mundial para o atendimento de suas necessidades, desde o indispensável (necessidades fisiológicas, como alimentação, saúde e vestuário) até o exagero concernente ao sonho de certas marcas e situações de definição dos seres humanos pelo ter, e não pelo ser.

Essa mudança de comportamento tem seu início, de fato, na crise financeira mundial; e acaba por trazer uma nova relação entre a atuação estatal e a participação da sociedade, em relação às políticas públicas colocadas em prática.

Acabou-se por remodelar os padrões, do próprio Estado para que ele se adequasse aos novos parâmetros impostos pelo cenário internacional. Dessa maneira, a globalização acabou promovendo, vigorosamente a governança, como um novo paradigma com relação à discussão sobre os novos meios e níveis de articulação entre os diferentes pluriatores, quais

sejam: as organizações, os indivíduos, as empresas e o Estado (que assume importância vital na integração dessa nova realidade).

Nesse contexto, hodiernamente, passa-se a entender governança como a capacidade governativa, compreendendo essencialmente os mecanismos de liderança, a estratégia e o controle, postos em prática com base racional para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Nesse momento, tal aferição leva em conta não apenas os resultados econômicos das políticas governamentais, mas a forma de sua execução e suas implicações sociais, pois essa mudança de concepção marca o início da evolução da ideia de governança. Ele é caracterizado pelo aumento significativo da maior concertação entre os atores sociais, no âmbito da tomada de decisões sobre as políticas públicas, notadamente nas fases de concepção (mediante participação popular) e na implementação dessas (auxiliada pelo controle social).

Logo, a própria governança acaba rompendo barreiras pela imposição de administrar os problemas do Estado (em nível nacional e internacional) de forma eficiente, com a participação social e do setor privado, ampliando-se, para tanto, para além da aplicação em sentido estritamente econômico.

O próprio conceito de governança se estende, pois diz respeito aos meios e aos procedimentos utilizados para a competente produção dos resultados eficazes, ou seja, para o que se denominou de “boa governança”, que deve ser analisada à luz do atendimento de condições específicas de cada Estado, e não com base em modelos uniformes.

Desse modo, levam-se em consideração as formas possíveis de administração em conjunto, de maneira correta e eficiente na alocação de todos os recursos para a solução dos problemas existentes em uma sociedade, com a participação direta dos diversos atores.

Assim asseveram Garcez e Freitas sobre os *stakeholders* pela “participação ampliada das Organizações Internacionais, das empresas transnacionais e da sociedade civil organizada, ou seja, atores não estatais, todos os agentes que geram influência, atuando, produzindo efeitos, num determinado plano”. (2017, p. 226).

Pode-se entender, então, a boa governança como representação do sinônimo de administração eficiente, transparente e correta em qualquer setor nos dias atuais, de uma forma mais ampla, como um corolário do que pode ser utilizado na teoria da administração pública, gerando resultados para a legitimação eficiente das relações, nas quais o Estado se desenvolve e se relaciona com o setor privado e a sociedade, na busca do bem comum.

De qualquer maneira, seja de forma ampla ou direcionada em setores, seja na aplicação dos Estados, das empresas, da sociedade ou de outros tipos de organizações, a boa governança deve ser exercida para executar o seu planejamento com a competente solução dos problemas existentes, com a máxima eficiência, transparência e participação possível, com o objetivo de legitimar a atuação de todos os atores envolvidos.

Nesse quadro, a postura da questão pública fica nítida na proposição de Bauman (2001):

Não é mais verdade que o ‘público’ tente colonizar o ‘privado’, O que se dá é o contrário: é o privado que coloniza o espaço público, espremendo e expulsando o que quer que não possa ser expresso inteiramente, sem deixar resíduos. (...) E assim o espaço público está cada vez mais vazio de questões públicas. Ele deixa de desempenhar sua antiga função de lugar de encontro e diálogo sobre problemas. (2001, p.49)

A governança passa, conclusivamente, por um fenômeno de ampliação, deixando de preocupar-se apenas com a ação estatal, para abarcar inúmeros “centros de autoridade” que possam dinamizar e influenciar a tomada de decisões, bem como para acompanhar e auxiliar sua implementação segundo valores presentes nos anseios da comunidade global.

Desse modo, tem-se o conceito que sublinha a compostura transnacional da governança, admitindo-a como uma ordem fora das relações entre os Estados e, por isso, reconhecendo uma sociedade civil transnacional que pode ou não contar com os préstimos da participação estatal.

Tratando-se de Europa, desde a época em que os países europeus começaram a se unir em blocos, com vistas ao crescimento integrado, já se prospectava o espaço de participação da governança global como um conjunto de práticas elaboradas para minimizar os efeitos adversos da globalização, como, por exemplo, o incremento de desigualdades sociais, uma vez que seus resultados não se circunscrevem a um território ou nacionalidade específica.

Com a queda do comunismo e a perspectiva da democracia com a paz perpétua, novos países aderiram ao capitalismo, acabando por ampliar e diversificar a riqueza econômica e a atuação europeia. Verifica-se esta unidade de potência em 1992, quando da assinatura do Tratado de Maastricht que representou um marco na União da Europa, especialmente pela fixação da integração econômica e, por conseguinte pela unificação política, com o estabelecimento de diretrizes para a devida circulação das pessoas, dos produtos, dos serviços e do capital.

Também com foco de alcançar os objetivos propostos para o caminho da unificação e, portanto, a ideia de governança também alcança magistral amplitude.

Sob essa ótica, o Tratado de Maastricht foi elaborado de modo a englobar três pontos fundamentais, a saber: i) a abordagem de assuntos sociais e econômicos que permitissem o crescimento do bloco e desenvolvimento da agricultura, o meio ambiente, a saúde, a educação, a energia, entre tantos; ii) o encargo de se tratar do bem comum, como política externa e segurança; e iii) a pauta sobre a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Sob essa premissa, foi consenso que os pontos incorporados no Tratado de Maastricht foram ao encontro da constituição de um sistema decisório mais equilibrado e mais estável, agregando os procedimentos instituídos, conforme já explicitado, pelos Tratados de Roma, de Paris e do Ato Único Europeu, com a manutenção da atuação da Comissão Europeia, criada em 1958.

Essa comissão firmou-se como entidade politicamente independente e responsável pela elaboração de propostas de novos atos legislativos europeus – com caracteres supranacionais – que sempre se colocaram no centro dos interesses da própria União Europeia, prezando pela eficácia, eficiência, coerência e principalmente, pela transparência e responsabilidade em sua atuação.

Mostrava-se, assim, indiscutível que esse caráter supranacional da Comissão Europeia e sua independência política na defesa dos interesses da União Europeia, atuando de forma ativa nas áreas: legislativa, executiva e com grande efeito nos programas de ação. Além disso, ela era também responsável pela aplicação das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, com vistas à preservação dos baluartes da transparência, coerência e eficácia. De fato foi-lhe possibilitado ter uma aura de guardião da governança, em todos os aspectos, uma vez que seu desenvolvimento continua ocorrendo até os dias atuais, em vários compartimentos.

A atuação da Comissão Europeia mostra um caráter de coerência, não só pela natureza da multiplicidade das políticas envolvidas nos projetos que são desenvolvidos e que possuem diferentes propostas, mas principalmente, diante da competência que lhe é atribuída. Com efeito, nesse aspecto, a aplicação da governança – que tem seu alicerce fincado na globalização – faz parte da estrutura da União Europeia e vai além da própria governança, ampliando-se para a aplicação da “boa governança”.

Objetiva-se, *a priori*, analisar as necessidades hodiernas específicas de cada Estado membro com o fulcro de promover soluções de maneira coerente e eficiente, indo além dos prévios modelos uniformes. Tal propósito implica, portanto, reforçar a sustentabilidade das instituições, nos quais constituem os elementos essenciais de qualquer programa de

governança, com a finalidade de se realizar o desenvolvimento de forma transparente, legítima, equitativa e sustentável.

Nesse sentido, outra acepção recai no pensamento de Sen (2010, p. 28). Ele defende que “sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar além dele”. Ou seja, o desenvolvimento econômico não pode sobrepor-se à proteção do ser humano em todas as suas formas, uma vez que a própria degradação do meio ambiente afeta diretamente a existência digna destes seres.

Desse modo, nos dias atuais, percebe-se que, na União Europeia, devido à importância alcançada pelo conceito, a boa governança tem sido a tônica do discurso político e o alvo de vários estudos que buscam identificar outros princípios norteadores de sua aplicação, tais como: a legitimidade, a democracia, a coerência, a eficiência e outros. E buscando a boa governança, os Estados, as empresas, a sociedade e outros tipos de organização, ou seja, os *stakeholders*, configurados como os grupos de interesses que devem estar envolvidos em sua execução.

Tal verificação respalda-se também no fato de que, muito embora a aplicação da boa governança não seja de responsabilidade exclusiva da Comissão Europeia (2003), no seu Relatório sobre a Governança em Luxemburgo, esta comissão se empenha mediante vários artifícios de atuação, para alcançar as premissas necessárias à sua aplicação:

A promoção de novas formas de governança não o é, de modo algum, responsabilidade única das instituições europeias e muito menos da Comissão isoladamente. Incumbe, sim, a todos os níveis de poderes públicos, às empresas privadas e à sociedade civil organizada, uma vez que os princípios de boa governança – abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência – são o reflexo dos anseios da opinião pública neste início de século. (Comissão Europeia Internacional, 2003, p.5)

Pode-se então concluir parcialmente que, para se aquilatar a aplicação da boa governança, faz-se necessária a aplicação destes princípios: abertura, transparência, responsabilidade, coerência e eficácia, bem como vontade política de todos os atores envolvidos, tendo-se como certo que, de forma hodierna, a boa governança no seio da União Europeia encontra-se em pleno andamento, caracterizado como um processo racional em franco desenvolvimento estratégico.

1.2 PRINCÍPIOS BASILARES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

O presente estudo tem como eixo principal a análise do princípio da coerência, por suas ferramentas de controle de qualidade (pelo Ciclo PDCA e potencializada pelo GQT)

envolvidas no gerenciamento das políticas ambientais adotadas pela União Europeia em seus Programas Comunitários de Ação em Matéria de Ambiente, com o objetivo da concretização do desenvolvimento sustentável, de modo que seja possível resguardar esse bem essencial à vida na Terra.

Diante do exposto, busca-se contribuir com as discussões sobre o quadro ambiental, abordando-se a necessidade de proteção em escala supranacional por meio dos acordos legislativos que obrigam os Estados membros a internalizar as legislações pertinentes à preservação ambiental.

Desse modo, os esforços dos Estados passaram a voltar-se para a necessidade de garantir uma existência digna a todos os seres vivos, em um ambiente ecologicamente equilibrado, refletindo-se em uma determinação supranacional, tornando legítimo o direito do cidadão europeu a um meio ambiente saudável e configurando-se em uma das mais importantes garantias hodiernamente salvaguardadas.

Esse ideal é corroborado sistematicamente, por tratar-se de algo capaz de afetar a todos, independentemente da localidade onde tenham residência. O direito ao meio ambiente saudável tornou-se um direito difuso, ou seja, de titularidade coletiva. Sendo assim, sua proteção deve ser buscada por todos os pluriatores, de maneira conjunta.

Essa responsabilização quanto aos aspectos advindos da atividade laboral, além de humano, na visão de Fiorillo (2018, p. 136) está “indelevelmente ligada a um aspecto econômico”, relacionado “aos que exercem da atividade degradante, dilapidando o capital natural em prol da obtenção do lucro e, passível de valoração social, pelo consequente acúmulo de riqueza”.

Seja como for, há diversos questionamentos acerca da aparente neutralidade desses aspectos, que, por muitas ocasiões, consubstanciam-se no abuso dos seres humanos, decorrentes dos mecanismos das mencionadas atividades.

Acaba-se, assim, por acreditar que não mais existirão problemas sacrificiais do meio ambiente em prol do desenvolvimento econômico, com base na alta produção e consumo desenfreado lastreado em modismos ideológicos, conforme já foi visto, e nas amplas vicissitudes da mundialização da economia.

É oportuno registrar essa postura sob a perspectiva do filósofo Hans Jonas (1997), propondo-se um modelo teórico para a ética voltada ao meio científico e ao tecnológico para a preservação da espécie humana e do ecossistema; um modelo baseado em princípios, com o devido destaque para o aspecto da responsabilidade.

Deve-se assim vislumbrar uma ética para o momento atual, voltada para as ameaças de deterioração e de degradação do capital ambiental. A periculosidade afeta a vida no planeta em todas suas formas, fruto da tecnicidade criada pelo homem, visto ser ele o único ser capaz de assumir responsabilidade, já que o é dotado de racionalidade, diferentemente dos outros animais que com ele coexistem.

Nem uma ética anterior tinha levado em consideração a condição global da vida humana, o futuro distante e até mesmo a existência da espécie. Com a consciência da extrema vulnerabilidade da natureza a intervenção tecnológica do homem, surge a ecologia. Repensar os princípios básicos da ética. Procurar não só o bem humano, mas também o bem das coisas – extra-humanas, ou seja, alargar o conhecimento dos ‘fins em si mesmos’ para além da esfera do homem, e fazer com que o bem humano incluísse o cuidado delas. (Jonas, 1997, p. 373)

Observando-se, pois, o momento atual quanto às condições de conservação do meio ambiente, tem-se como fundamental a formação e o fortalecimento de princípios éticos para a instauração de uma governança cada vez mais democrática e eficiente, empenhada em preservar o desenvolvimento econômico sustentável por longo prazo, uma vez que há uma crescente conscientização da necessidade de utilização racional dos recursos naturais, inseridas nas soluções para o meio ambiente.

Mais uma vez essa reflexão sobre os princípios encontra respaldo na ética que considera todos os elementos do mundo natural, incorporando toda a biosfera, em contrapartida ao modelo de imperativo categórico kantiano (pois este atinge tão somente o plano individual sob a premissa do dever de agir como gostaríamos e esperaríamos que agissem conosco).

Vê-se que o *Princípio da Responsabilidade* como sendo uma ética em que o mundo animal, vegetal, mineral, biosfera e estratosfera passam a fazer parte da esfera da responsabilidade. A reflexão sobre a incerteza da vida futura é resultante de um equívoco cometido ao isolar o ser humano do restante da natureza (sendo o homem a própria Natureza). Somente uma ética fundamentada na magnitude do ser e nas suas ações, quer individual ou em conjunto, poderia ter um significado real e verdadeiro das coisas em si. (Battestin; Ghiggi, 2010, p.74, grifo do autor).

Pode-se concluir, então, que o princípio da responsabilidade e seus auspícios que conforma a postura ética, configuram-se como os pilares da base democrática e do estado de direito dos Estados-Membros, aplicando-se em todos os níveis governamentais, inclusive sendo observados nos programas europeus de proteção ao meio ambiente.

Tem-se então que, a par da governança, o exercício da responsabilidade por parte da sociedade contemporânea pode ser considerado instrumento para conferir maior legitimidade às ações estatais num contexto global, regional e nacional. Nesse aspecto, considerando-se os

riscos, os desafios e a necessidade de modernização reflexiva, as instituições que incentivam e promovem o exercício dessa ação responsável - de forma concertada - são vistas como seus meios, suas vias de extroversão (meios de governança).

Traduz-se, na posição de Caldas (2018), em um aspecto estrutural destinado “a concretizar metas, objetivos e princípios estabelecidos, segundo uma gestão de riscos socialmente aceitos e devidamente precavidos, não obstante a buscas das dimensões efetuais, em formato de *boomerang*.” (2018, p. 56).

Percebe-se um movimento da sociedade civil no sentido de exigir, também, maior e crescente participação nessa gestão mediante o controle, a partir da pressão social sobre os Estados, tendo em vista que esses, cada vez mais, se mostram incapazes de suprir, em tempo hábil, todas as demandas e necessidades sociais, o que em maior ou menor medida, tem sido atendido e reconhecido pelos sistemas jurídico e político dos próprios Estados.

Observa-se cada vez mais a necessidade de se democratizar as vias estatais não deliberativas, mas também de concreção das políticas públicas envolvidas, de forma a conferir-lhes maior eficácia, eficiência e efetividade, alcançando-se legitimidade mediante a sua participação, nos dias atuais, e de diversos grupos de interesses, além dos Estados.

Não obstante, verificam que as posturas ambientais planejadas terão êxito em todos os Estados-membros mediante determinação supranacional da União Europeia, de que as instituições deverão trabalhar na competente administração dos princípios da boa governança correlacionados: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência.

- **Abertura** - As instituições deverão trabalhar de forma altamente transparente, oportunizada pelo amplo acesso a todas as informações relacionadas com a organização pública, orientando-se pela comunicação sobre as tarefas da União Europeia e as suas decisões, revelando-se como requisito preponderante para a viabilização do controle social das atividades estatais.
- **Participação** - A busca da qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem da ampla participação social através de toda cadeia política – da concepção à execução. Implica a garantia para que todos os interessados possam manifestar-se e até influenciar o agir estatal, na busca de uma efetiva gestão socialmente justa e participativa, pela superação de dificuldades e barreiras, tanto estruturais como procedimentais.
- **Responsabilização** - Faz-se necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo, com a assunção das responsabilidades

correspondentes dos Estados-Membros. Essas atribuições fazem com que as autoridades tenham de demonstrar serem dignas de confiança, pela adoção de padrões éticos elevados e integridade profissional no cumprimento das regras e dos regulamentos que regem a governança pública. Concerne também essa confiança não apenas ao grau de zelo que as autoridades, na condução da governança pública, devem observar quando da definição das suas atividades e negócios, mas também à vanguardista responsabilidade “social corporativa” dos atores interessados.

- **Eficácia** - As políticas deverão ser eficazes e oportunas, visando a responder os anseios consubstanciados nas necessidades da comunidade, com objetivos claros. Encerra a concepção de uma gestão pública, em concretização de políticas públicas, com excelência (otimicidade) e adequada ao menor custo possível (economicidade), segundo uma equação que se revele a melhor relação em termos de qualidade dos serviços e de redução dos gastos públicos.
- **Coerência** - Esse princípio, por configurar-se como um dos pilares deste trabalho, receberá tratamento diferenciado adiante, no próximo tópico.

Esta discussão ganha contorno especial ao permitir uma melhor aplicabilidade dos princípios da proporcionalidade e da subsidiaridade, conforme será visto a seguir. É oportuno mencionar, como exemplo, a importância consagrada no Livro Branco, quanto à utilização da combinação correta dos instrumentos capazes de executar as políticas ambientais adequadas para cada ação, proporcionalmente aos referidos instrumentos e aos objetivos perseguidos.

Diante dessa assertiva, antes de lançar uma iniciativa pública, deve-se verificar sistematicamente e de forma extremamente racional: i) se é realmente necessária uma ação pública; ii) se o patamar europeu se afigura o mais adequado; e, finalmente, iii) se as medidas escolhidas, com efetividade, são proporcionais aos objetivos propostos.

Nessa seara, motivadas por essas circunstâncias, “surge, com mais ênfase, a chamada governança sem governo, que deixa de lado a atividade desempenhada por uma autoridade, inclusive regulatória e de poder de polícia, para a implementação das políticas instituídas”. (Caldas, 2018, p. 57).

Atualmente, diante desse modo plural e multidimensional de atuação dos grupos de interesse, denota-se a base da governança, ou seja, a adoção de atividades apoiadas por objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas.

Assim essas atividades não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistência. No lugar de relações entre Estados, focadas no equilíbrio de poderes incontrastáveis de mando, passa-se a ter uma pluralidade de atores, que atuam em diferentes níveis, na busca de cooperação horizontalizada.

1.3 O PRINCÍPIO DA COERÊNCIA

O princípio da coerência encontra guarida na fixação das prioridades globais, em matéria ambiental, que coincidem, principalmente, com as da agenda governamental nos Programas de Ação da Comunidade Europeia em matéria do meio ambiente.

Assim, denota-se a operacionalização da governança na organização da sociedade, pelos mais diversos atores integrados para a consecução dos objetivos, mediante discussão, planejamento, execução e avaliação das políticas de forma clara, organizada, lógica, concatenada.

Nessa análise, vige hodiernamente, desde o ano de 2013, o 7º Programa de Ação para o Ambiente da União Europeia (7º PAA), aprovados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, com base em uma série de iniciativas estratégicas complementares ao 6º PAA, seu antecessor.

O 7º Programa de Ação mostrou-se revolucionário em certos parâmetros, que elencam nove objetivos a serem alcançados pelos Estados-membros até 2020, a saber:

1. Proteger, conservar e reforçar o capital natural da União;
2. Tornar a União numa economia de baixa emissão de carbono, eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva;
3. Proteger os cidadãos da União contra qualquer tipo de pressão de carácter ambiental e contra riscos para a saúde e o bem-estar;
4. Maximizar os benefícios da legislação da União relativa ao ambiente mediante a melhoria da respectiva aplicação;
5. Melhorar a base de conhecimentos sobre o ambiente e alargar a fundamentação para as políticas;
6. Assegurar investimentos para a política relativa ao ambiente e ao clima e considerar os custos ambientais de quaisquer atividades da sociedade;
7. Integrar melhor as preocupações ambientais noutras áreas de política e o competente uso da coerência ao se criar nova política;
8. Tornar as cidades da União sustentáveis;
9. Ajudar a União a abordar o ambiente internacional e as alterações climáticas de forma mais eficiente (Comissão Europeia, 2013, p.2)

Dessa forma, as instituições devem estabelecer, como prioridade para a boa governança, a configuração de modos estáveis e fortes de inter-relações coordenadas, além de estratégias sistêmicas no planejamento ambiental.

Para isso é imprescindível, criar condições para a efetivação das medidas previstas; e, desse modo, o objetivo passa a ser cristalino na verificação das premissas preconizadas, bem como na efetividade de sua implantação, em total consonância com o princípio da coerência das medidas de governança.

Nota-se que o objetivo geral a ser alcançado - sejam na interpretação ou na aplicação dos mecanismos legais competentes - é baseado no fato de que a estrutura, apesar dos esforços efetivos, ainda enseja a passagem do remedeio à prevenção da degradação ambiental, por meio do planejamento e da concretização das regras acordadas no espectro da proteção da biodiversidade, do solo e da qualidade da água, entre outras.

A visão desse cenário fica claramente apontada na identificação das prioridades estratégicas e os índices colhidos na administração dos resíduos, na avaliação final de cada PAA. Todos os programas serão analisados em capítulo posterior com detalhamento.

É muito oportuno observar que, no desenvolvimento dessas políticas, mediante o exercício com base racional, existe o cálculo da probabilidade de sucesso e de falha, bem como a identificação dos pontos essenciais a serem focalizados para a efetivação das medidas.

Em face do posicionamento adotado, é fato que algumas estratégias implicam outras novas políticas. “Há que se considerar que numa sociedade de risco, não se apresenta possível mais suportar o ônus da incerteza a par das questões relacionadas a implementação políticas públicas que solucionem a efetividade dos direitos sociais”. (Jorge; Marques, 2018, p. 151).

No desenrolar das políticas públicas, por sua vez, trabalha-se a proporcionalmente à concepção de sistema fechado. Assim, a proporcionalidade deve ser articulada com a ideia de justa medida na condução dos assuntos da governança, pois são tratados os problemas que exigem um olhar detido no desenvolvimento sustentável, integrado e planejado.

Unindo-se a tal análise, especificamente no desenvolvimento sequencial dos referidos programas, observa-se que esses serviram como importante referência - pois o primeiro passo é avaliar os resultados produzidos até o momento, aquilo que já está sedimentado - e fazer conclusivamente uma análise sobre o princípio da coerência na situação atual, conferido pelos três aspectos acima apresentados.

Diante destas medidas, como aponta Canotilho, a questão da reflexibilidade é assim tratada:

Pretende-se exprimir a impossibilidade de o sistema regulatório central de cada Estado gerar um conjunto unitário de respostas dotadas de racionalidade e coerência relativamente ao conjunto cada vez mais complexo e crescente de demandas ou exigências oriundas ou constituídas no sistema social. (Canotilho, 2003, p. 1348)

Assim, as alternativas e os itinerários para a sustentabilidade e a operacionalidade do sistema de governança necessitam de uma coordenação integrada das ações, em diversos níveis e formas, uma vez que instrumentos legislativos já contemplam essa tendência, pois pela detida análise do Livro Branco sobre governança e pela aplicação bem sucedida do 6º PAA, com as sete estratégias temáticas: Ar, Pesticidas, Prevenção e Reciclagem de Resíduos (com estudo detalhado no Capítulo 3), Recursos Naturais, Solo, Ambiente Marinho e Ambiente Urbano. Salienta-se, dessa forma, a necessidade da incorporação do princípio da coerência.

Em primeiro lugar, como resposta à questão da coerência das medidas incorporadas agora, esse termo se ajusta facilmente aos objetivos estratégicos do 7º PAA, vigente até 2020 cuja atuação estar próxima do princípio da precaução no desempenho do seu papel, em termos de análise e de gestão de risco no planeamento do Operador de Gestão de Resíduos (OGR).

Em segundo lugar, devem ser realizados o monitoramento e a avaliação constantes, sucessivos e progressivos do desenvolvimento das políticas públicas, em que a ferramenta do Ciclo PDCA, demonstra-se altamente eficaz na instrumentalização do planeamento dessas políticas.

Posteriormente, a atenção deve ser voltada para o desenvolvimento de estratégias de integração, para a correta imposição de novas medidas e para o monitoramento e avaliação dos resultados pretendidos. Essa estruturação é, certamente, imperiosa, porque os sistemas são mais complexos e diversificados.

Fica bem nítido, nessa integração de propósitos, que as esferas de poder organizatório transcendem o poder estatal e necessitam ser coordenadas e integradas por meio de ações coesas da rede supranacional de governança, lastreada pelo Livro Branco. Nesse caso a assertiva pode ser compreendida como uma situação na qual todas as esferas decisórias, suas partes e as ações do sistema estarão bem juntas, conectadas, organizadas, de forma lógica; e na qual se onde a fácil compreensão dos diferentes grupos de interesse e a clareza para a consecução das políticas públicas.

Por seu turno, vigorará a governança inserida na estruturação da sociedade, pelos mais diversos atores integrados na busca dos objetivos socialmente relevantes, mediante: a discussão, o planeamento, a participação comunitária, a execução e a avaliação das políticas

de forma clara, organizada, lógica, concatenada. E, principalmente, para que essa ação de governança possa ser retroalimentada em qualquer um desses estágios, em caso de necessidade.

Portanto, a integração é um ponto chave para o sucesso do princípio da coerência.

Esse princípio assiste à postura integracionista das políticas transversais, mesmo com a dificuldade da diversidade dos sistemas e com o aumento das esferas de poder, pois o alvo reside em superar os obstáculos, na qual a governança deve utilizar todos os instrumentos de integração e deve ser progressiva, com a participação de todos os diferentes pluriatores e balanceada por todos os instrumentos administrativos necessários.

Então, o sucesso da integração depende da coordenação dos atores e da utilização dos mecanismos de cooperação, compatibilidade, consistência e convergência, pois as instituições devem estabelecer como prioridade essa incorporação de modos estáveis, nas estratégias da seara ambiental.

Nesse ponto, a identificação das prioridades estratégicas e o cálculo da probabilidade de sucesso, conforme assinala Caldas (2010, p. 73), “são pontos cruciais para a posterior viabilidade das medidas, desde que guardada a proporcionalidade que deverá ser articulada com a ideia da justa medida na condução dos assuntos das políticas públicas”.

Esses instrumentos valorativos exigem um desenvolvimento sustentável (DS), integrado (como chave principal) e planejado no seu conteúdo programático, consubstanciado por meio de uma política sustentadora que vise à integração sistêmica.

Surgido na década de 1980, o termo DS emergiu da relação entre preservação do planeta e atendimento das necessidades humanas (IUCN, 1980), com notável desenvolvimento do projeto do canadense Maurice Strong.

O Relatório Brundtland (WCED, 1987) explica o mesmo termo de forma simplista, como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.”

Nesse sentido, a emergência do desenvolvimento sustentável, como projeto político e social da humanidade tem promovido a orientação de esforços, no sentido de encontrar caminhos para sociedades sustentáveis.

É crescente o interesse sobre sustentabilidade (DS) e mais recentemente, as abordagens referentes a estratégias das políticas públicas, “quais sejam: produção mais limpa, controle da poluição, eficiência ecológica, gestão ambiental, responsabilidade social, ecologia industrial, investimentos éticos, economia verde, *ecodesign* dos produtos, resíduos zero”. (Glavi; Lukman, 2007, p. 1878)

Nada mais nítido que o contexto da boa governança requeira a capacidade para estabelecer, implementar, monitorar e avaliar as ações. Foca-se, no primeiro passo, na busca da avaliação dos resultados produzidos até então (aquilo que já se encontra sedimentado) e de fazer uma análise sobre o cenário atual.

Após esses procedimentos, faz-se necessário, principalmente, avaliar o que se deseja para o futuro – não somente o reconhecimento da igualdade, mas também a diferença, por meio da afirmação dos direitos humanos inseridos em um ambiente ecologicamente equilibrado em todas suas vertentes – e identificar de forma mais clara os seus objetivos a médio e em longo prazo.

Nesse sentido, o estudo de Sen e Anand (2000, p. 2038), refere-se à sustentabilidade como sendo “a capacidade de um sistema humano, natural ou misto resistir ou se adaptar à mudança endógena (dentro deste sistema) ou exógena (fora deste sistema) por tempo indeterminado”.

Entretanto nem tudo parece simples, pois ocorre que o DS é uma via de mudança intencional e de melhoria, que mantém ou aumenta essa característica do sistema, ao responder às necessidades hodiernas da sociedade.

Observe-se, a título de exemplo, que o impacto das medidas e as previsões futuras são difíceis de mensuração, e numa primeira visão, “o DS é o caminho para se alcançar a sustentabilidade, isto é, a sustentabilidade é o objetivo final, de longo prazo.” (Anand; Sen, 2000, p. 2041).

Portanto, nesse caso o princípio da coerência toma grandioso vulto, pois deverá atuar próximo ao princípio da precaução no desempenho (tanto quantitativo quanto qualitativo) do seu papel no DS, em termos de análise e de gestão dos riscos aventados. Num segundo momento, deverão ser realizadas a monitoração e avaliação constantes, sucessivas e progressivas do desenvolvimento das políticas públicas, conforme já explicitado.

Vê-se assim que a chave do sucesso da integração depende da coordenação de todos os interesses envolvidos e da utilização dos mecanismos de cooperação, de compatibilidade, de consistência e de convergência.

O princípio da coerência comporta duas dimensões: “i) a dimensão formal, onde pretende que seja demonstrada e visível para o público em cada medida política; e ii) a dimensão substancial sobre a qual se entende que a coerência de um ato se mede pela melhor ou pior articulação do seu conteúdo com outros atos”. (Aragão, 2005, p.105).

A coerência formal deve estar presente no próprio ato político-jurídico, como forma de demonstração de sua justificação para com todos os envolvidos.

No aspecto substancial ou material, ela está relacionada com a necessidade de que cada nova medida adotada se articule lógica e harmoniosamente com as anteriores, de acordo com os anseios futuros, criando energias positivas e evitando contradições.

Nessa análise, esse aspecto converge, inclusive, no ferramental proposto pelo Ciclo PDCA, como técnica de gestão, dentro dos Programas da União¹. Pode ser ordenada em coerência interna, relacional e sistêmica. Além disso, “a coerência substancial pode ser dividida em interna ou vertical, externa ou horizontal e teleológica ou diagonal.” (Aragão, 2005, p. 107).

Aqui, a classificação proposta leva em consideração o ato específico e sua relação interna (aspecto interno), com os outros atos do mesmo setor ou área (aspecto relacional) e com todos os outros atos, notadamente na seara ambiental (aspecto sistêmico).

A coerência sistêmica, segundo Aragão (2005) pode ainda ser equacionada entre as esferas de poder (atores globais, regionais, nacionais, locais), neste caso sendo: i) coerência teleológica (fins das políticas ambientais públicas); ii) coerência normativa (leva em consideração os instrumentos normativos constitucionais, legais, tratados internacionais e a regulação ambiental); e iii) coerência integrativa (para a promoção de medidas de integração progressiva).

A coerência interna refere-se à coesão, à harmonia, à lógica do ato em relação à sua gênese e aos seus propósitos no âmbito da mesma medida. Trata-se do primeiro estágio de verificação, pois o princípio da coerência será avaliado de acordo com o conteúdo do ato e com sua posição – passado, presente ou futuro.

No plano de fundo, a coerência implica a fundamentação do ato, pois, figura-se articulada para que o ato seja completo, evitando-se tanto as lacunas como as antinomias. A coerência é analisada segundo critérios da necessidade, da adequação, da proporcionalidade, da congruência e da qualidade.

O aspecto relacional refere-se à coerência de um ato ou de uma medida em relação aos atos ou medidas da mesma área ou setor. Por fim, estabelece-se o confronto com as demais medidas em vigor e as perspectivas futuras (planejadas ou esperadas) dentro do espaço delimitado de abrangência.

De outra sorte, a coerência sistêmica relaciona-se aos fins gerais almejados pelo próprio sistema, pois a verificação da coerência do ato é realizada para a comparação com

¹Em capítulo posterior será tratado, de forma altamente detida, a análise dos Programas Marco.

todos os outros atos ou medidas, atuais ou futuros, de todos os sistemas (político, jurídico, social, econômico, ambiental).

O princípio da integração é fundamental para assegurar a coerência sistêmica, podendo a integração, nesse ato ser dividida em: entre as esferas de poder, teleológica, normativa e integrativa. No que concerne ao aspecto teleológico, ele é aferido em relação aos fins amplos e gerais desejados para as políticas públicas. A competente verificação é realizada entre um ato ou medida concreta e os fins sociais gerais, para a consecução das políticas públicas.

A relação entre a medida a adotar e os fins específicos da mesma política está no âmbito da eficácia e da eficiência, e não no da coerência. Logo, o aspecto teleológico está fortemente relacionado com os resultados esperados e com as futuras políticas públicas.

Portanto, são por meio de planejamentos, planos, projetos, programas, prognósticos, estratégias, táticas que se vai estabelecer o fio condutor de todos os setores das políticas públicas. Assim, cumpre registrar que essa articulação entre os níveis legislativos justifica uma nova postura no plural centralismo da produção legislativa, devido à transversalidade das políticas públicas supranacionais. E obrigará, fundamentalmente, a uma coerência sistêmica dos ordenamentos constitucionais em rede com os outros níveis de emanção legislativa.

A coerência integrativa visa à promoção de medidas de integração progressiva, com a preservação das identidades ao mesmo tempo em que as aproxima da igualdade. A relevância deste projeto de estudo, lastreado no Livro Branco da Comissão Europeia sobre Governança, em sede dos princípios fundamentais ora explicitados, com ênfase no da coerência, pode ser verificada pelas propostas de seu cumprimento. Uma vez que com a inclusão dos Estados em blocos, essa diretriz principiológica passou a integrar um núcleo relevante, visto que, tratando-se de meio ambiente, o Estado “não pode ser inserido num contexto de isolamento, pois está intimamente ligado a uma comunidade internacional como um todo.” (Botelho, 2015, p.302)

Conclusivamente, a União Europeia estabeleceu um regime protecionista ambiental a ser seguido com o intuito de manutenção do continente desenvolvido e sustentável, em total sinergia aos sistemas integrantes da transversalidade das políticas públicas no seio da União. Essa transversalidade será conferida em seu âmago, no Livro Branco sobre a governança, traduzida na ação das políticas públicas para a promoção do bem comum.

1.4 O LIVRO BRANCO E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS

A problemática do tema consiste em que a atividade econômica não pode ser entendida como um fim em si mesmo, mas apenas como um meio de propiciar melhores condições de vida para toda a humanidade, inserido em um contexto de desenvolvimento sustentável fundado, hodiernamente, nos chamados 5P's, a saber: prosperidade, pessoas, planeta, paz e parceria.

Com isso, passou-se a buscar a construção de um mundo concertado e pacífico, capaz de garantir a existência digna a todos os seres vivos, em um meio ambiente equilibrado e despoluído, sendo o lucro e, por conseguinte, o acúmulo de riquezas, apenas um instrumento para se alcançar esse auspício.

[...] o dinheiro não justifica a destruição daquilo que o ser humano não sabe criar. Uma floresta, atmosfera despoluída, água limpa, seres vivos, tudo isso é incalculável em termos meramente econômicos, porque nunca se pode precisar em cifra o valor intangível de bens essenciais à vida. (Nalini, 2011, p. 137)

Com o advento do fenômeno da globalização e da integração, com a reunião dos Estados em blocos econômicos, essa matriz protetiva da dignidade humana passou a integrar um núcleo relevante que - não há dúvidas - é alçado a um planejamento lastreado na governança regulatória, atualmente abordada, no seio da União, pelo Livro Branco.

Inserido nesse espaço, o desenvolvimento sustentável é multidimensional, pois incorpora diferentes aspectos das diversas sociedades, na busca da coesão social, da proteção ambiental e da manutenção do capital natural para alcançar a prosperidade econômica e a equidade geracional, garantindo que as gerações atuais e futuras possam usufruir dos mesmos recursos.

Esse conceito integrador funciona como um “guarda-chuva” sob o qual se coloca uma plêiade de questões inter-relacionadas, que podem ser organizadas e reguladas de forma única, segundo um processo variável e não linear de desenvolvimento, em constantes mudanças que têm como objetivo o tripé da sustentabilidade, atualmente ainda acrescido pela busca da paz e da parceira com a sociedade.

Na visão de Elkington (1994), com a sustentabilidade – inserida na teoria do *Triple Bottom Line* ou Tripé da Sustentabilidade – busca-se o desenvolvimento equilibrado, como um estado em que três tipos de interesses (ou conflitos) sejam cumpridos (ou resolvidos), simultaneamente: i) o interesse da geração atual em enriquecer e, dessa forma, melhorar suas reais condições de vida (sustentabilidade econômica); ii) a busca de uma equalização das condições de vida entre os mais ricos e pobres (sustentabilidade social) e iii) os interesses das gerações futuras, a serem resguardados por uma exploração contemporânea dos recursos e das

riquezas naturais de forma consciente e equilibrada, de sorte que não restem comprometidos pela satisfação das necessidades da geração atual (sustentabilidade ambiental).

A expectativa dos diversos atores que devem contribuir de forma progressiva com a sustentabilidade, na busca do propalado equilíbrio entre os três pilares: ambiental, econômico e social, é satisfeita hodiernamente, pela possibilidade desses atores se expressarem segundo uma aceção de concertação, ou seja, mediante participação popular e controle social, num processo dialógico viabilizador dessas atividades de maneira pacífica e democrática.

Reconhece-se, sob a ótica de Elkington (2001, p. 85), “a busca por cenários estáveis, os quais deverão possuir habilidades tecnológicas, financeiras e habilidades no gerenciamento nas políticas que possibilitem a transição rumo ao desenvolvimento sustentável”.

No consenso social, que inseriu na cena política a participação de novos atores e o seu controle, contrapostas às modernas técnicas de gestão pública administrativa, para a condução responsável dos assuntos dos Estados-membros, a promoção da paz social afigura-se como um substrato aglutinador, sem o qual não se concebe o desenvolvimento sustentável.

Ela se efetiva, inclusive, por intermédio de decisões políticas dialógicas, numa aceção contemporânea de gestão pública em parceria com a sociedade, que passa por maior legitimidade e, por conseguinte, por um maior nível democrático.

Tem-se, portanto, uma segunda visão, diferente e mais aprofundada, segundo a qual o desenvolvimento sustentável (DS), nas ações de governança, deve ser alcançado por meio de objetivos e metas a serem implementados de maneira coerente e de forma coesa, sob um viés social e político, ante um processo de planejamento estatal estratégico para atingi-los, mediante ajustes progressivos em políticas públicas.

Em face de tal circunstância, torna-se necessária a criação de uma governança regulatória, também dita *global governance*, que possa ser aplicada de modo efetivo, como diretrizes adotadas por organizações internacionais, públicas e privadas. Da mesma forma, alinham-se a esses propósitos administrações públicas em esferas internacionais, nacionais, regionais e locais, desde uma raiz comum, fixando princípios e parâmetros que orientem o agir dos distintos atores públicos e privados, traduzindo comprometimento com um modelo mundial de prosperidade econômica mediante valores de responsabilidade social e preservação ambiental.

Essa tendência é, o que atualmente se extrai dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), elaborados e estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os pilares dos 5P's, para que possam ser adotados em um contexto global por parte dos Estados.

À luz de tal tessitura, a governança regulatória (pública) e autorregulatória (privada), ganham relevância como o meio de se introduzir, nas distintas instâncias de governo, os objetivos e as metas de desenvolvimento sustentável, atualmente de forma generalizada, verificados na Agenda 2030 (ODS), vista como uma evolução dos anteriores Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A implementação de tais objetivos, conforme asseverado por Caldas (2018, p. 49), exige “a sua concreção em âmbitos nacional, regional e local de cada Estado, segundo indicadores e parâmetros concretamente considerados adequados em um plano de ação que permita incorporá-la em suas respectivas políticas públicas”.

Dessa forma, a implementação é promovida nas distintas esferas de gestão pública de cada Estado-membro, mediante um Plano de Ação, advindo da administração pública central, a exemplo do que já ocorre no Brasil.

Nesse contexto, passa-se a entender governança no setor público como a “capacidade governativa”, cuja aferição leva em conta não apenas os resultados econômicos das políticas governamentais, mas a forma de sua execução e implicações sociais.

Ela compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática “para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (Caldas, 2018, p.52).

Os ODS’s afiguram-se como uma evolução dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo lapso de implementação foi até o ano de 2015.

Eles constam de um documento que os encerra e explicita, ora chamado Agenda 2030, para a referência à data em que deverão ter sido implantados e, ao final, avaliados e reestruturados, como ocorreu com os ODM’s, em um processo cíclico cuja ideia é a de melhoria contínua, a exemplo do que verifica com o modelo de gestão do PDCA, inclusive plenamente aplicável para esta análise.

Cabe registrar que, para a verificação de como esse plano de ação é atualmente pensado e planejado, cumpre, antes, se estabelecer qual a acepção de governança que se vai empregar – porquanto um fenômeno multifacetado – inclusive como a melhor forma de se estabelecer imperiosa concertação.

Pressupõe-se essa concertação pela participação social e pelo controle social ao longo de um processo dialógico que permita a troca de informações na tomada de decisões, promovendo-se transparência, abertura e maior acuidade na seleção e execução das metas estatais que atendam às necessidades públicas, especialmente as políticas públicas setoriais.

Avalia-se que esse será mais um desafio a ser perseguido para a gestão das políticas setoriais estatais, nos aspectos em análise, apesar dos riscos envolvidos nas ações para um desenvolvimento sustentável, consonante com os objetivos estipulados na supracitada Agenda 2030.

E a expectativa é que, assim, possam contribuir para a melhora nas condições de vida em termos econômicos, socioambientais e de uma democracia participativa em uma sociedade globalizada mais pacífica. Nessa linha, no âmbito europeu de políticas ambientais, a União estabeleceu um regime regulatório a ser seguido por seus membros, com o intuito de se construir um continente desenvolvido e ambientalmente saudável, consubstanciado pela governança.

E também pautado nos pilares de uma concepção de Estado Democrático, e aplicável a todos os níveis de comandos governamentais, inclusive na verificação dos programas de proteção ao meio ambiente em geral, para a adoção de um modelo eficaz, eficiente e efetivo no planejamento ambiental.

Deve-se registrar que o termo sustentabilidade surgiu a respeito da administração correta dos recursos renováveis e amplamente adotado nas ações ecológicas, pois o conceito abarca os caracteres da perspectiva de longo prazo, a importância fundamental das condições locais de cada Estado-membro e a compreensão da evolução não linear desses sistemas ambientais e humanos de cada localidade.

Tal discussão ganha especial contorno ao se permitir a busca da melhor aplicabilidade dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, no que tange, por exemplo, à importância quanto à utilização da combinação correta de instrumentos capazes de executar as políticas ambientais adequadas – para cada ação – em proporção aos referidos meios e objetivos perseguidos.

Afloram, assim, os princípios preconizados no Livro Branco, pautados na transparência, na abertura, na responsabilidade, na eficácia, na eficiência e na coerência (princípio no qual este trabalho se fundamenta, segundo corte metodológico já explicitado). São enfatizados, dessa forma, esses conceitos com enormes potencialidades e o caminho de sedimentação desses princípios, acima descritos, é incrementado a cada dia, principalmente por novos anseios e perspectivas da sociedade, em sede de matéria ambiental.

De acordo com Serrano Lozano (2012), a sustentabilidade é um conceito normativo sobre a maneira como os seres humanos devem agir em relação à natureza, e como eles são responsáveis para com o outro e com as futuras gerações

Nesse contexto, “há de se observar que a sustentabilidade é condizente ao crescimento econômico, baseado na justiça social e eficiência no uso dos recursos naturais.” (Serrano Lozano, 2012, p. 18).

Mostra-se, sobretudo, no seio da governança, consubstanciada por um rol de políticas públicas que transcendem sua concepção tradicional para algo que, inclusive, extrapola como já visto a teoria do “*Triple Bottom Line*”, propondo também, atualmente, a busca da paz e participação sociais.

Nesse sentido, a sustentabilidade ambiental pode ser pensada como a desmaterialização da atividade econômica, pois uma diminuição do processamento de material (e seus resíduos) pode reduzir a degradação dos sistemas de recursos e riquezas naturais e ampliar a prestação de serviços ambientais para a economia prosperar.

A sustentabilidade econômica, assim, é vista de forma paralela à manutenção do “capital natural” por diversas ações conjugadas pela transversalidade de políticas públicas, que se afiguram condição necessária para sua prosperidade.

E, por outro aspecto, “a abordagem da sustentabilidade social refere-se à homogeneidade social, a rendimentos justos e ao acesso a bens, serviços e emprego.” (Serrano Lozano, 2012, p. 19)

Afigura-se evidente que o desenvolvimento sustentável implica uma responsabilidade com as gerações futuras, a fim de assegurar-lhes um estoque de recursos naturais e riquezas que seja, pelo menos, tão grande quanto o que nossa própria geração herdou das gerações anteriores.

É o que se almeja, sob os auspícios das políticas públicas atualmente implementadas e constantemente ajustadas a tal fim. E, para atender a tal fim almejado, no cenário da União, por uma questão acertada de política ambiental, é que houve a criação da Agência Europeia do Meio Ambiente (AEA).

Esta agência tem como principal característica a responsabilidade pela regulação e pela verificação concreta da governança, voltada no atendimento das políticas públicas regionais para o meio ambiente, inseridas no Programa Marco, cujos planos, programas e projetos devem ser implantados durante um período de 07 (sete) anos.

Registra-se, como conclusão parcial desse Capítulo 1, esses apontamentos que dão o tom do ensaio, pois segundo o Livro Branco de Governança Europeia, eles têm um marco regulatório de referência, baseado na discussão da governança regulatória concertada, com vistas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), demandada pela correlação

sinérgica das esferas administrativas européias, com as políticas públicas dos respectivos Estados-membros.

No caso da Gestão dos Resíduos Sólidos, analisada em todos os seus aspectos nos capítulos vindouros, verificar-se-á pela Diretiva-Marco de Resíduos (DMR), a necessidade de se responder às circunstâncias particulares desta gestão na seara ambiental no seio da União Europeia, bem como as ações concernentes a cada Programa Comunitário de Ação em Matéria de Ambiente, delineando os objetivos a serem alcançados, em suas projeções na total concordância com o Programa Marco. Essa análise será pautada programa a programa, na agenda dos planos setoriais específicos.

2. O PRINCÍPIO DA COERÊNCIA NOS PROGRAMAS COMUNITÁRIOS DE AÇÃO EM MATÉRIA DO MEIO AMBIENTE

Ao longo das últimas décadas, o exercício desregrado das atividades comerciais, em nível mundial, assim como o consumismo desenfreado, ensejou a expansão da degradação ambiental, notadamente no considerável aumento da produção de resíduos.

Pode-se afirmar, inclusive, que essa degradação se tornou um fenômeno internacional, à medida que a própria explosão da globalização implicou o aumento do extrativismo dos recursos naturais.

Essas condutas, embora intrínsecas ao dinamismo comercial corrente no mundo atual, geram significativos danos ao meio ambiente e, concomitantemente, à vida no planeta, seja ela humana ou não.

De modo paralelo, é necessário que haja o estabelecimento de medidas que possibilitem reduzir ou impedir a propagação desses danos ambientais, pois conforme analisa Bauman (2010, p. 26) “ainda não começamos a pensar seriamente sobre a sustentabilidade desta nossa sociedade alimentada pelo consumo e pelo crédito”.

Nessa perspectiva, a fim de reduzir os efeitos danosos ao ambiente e à humanidade, vários países têm buscado preservar a biodiversidade por meio dos principais diplomas normativos e, por conseguinte, pela instituição de políticas públicas de caráter ambiental.

Ante a ampliação da integração política e o surgimento de diferentes blocos econômicos pelo mundo, cada vez mais se preocupou com a necessidade de se estabelecer diretrizes comuns, com vistas a coordenar melhor os esforços dispensados pelos Estados-membros.

Esses novos acordos legislativos, dotados de carga normativa supranacional, vêm acompanhando o avançar da história e as tendências sociais, e passaram a resguardar aqueles direitos classificados doutrinariamente como de terceira dimensão, ou seja, direitos pautados no princípio da solidariedade, que são de titularidade coletiva ou difusa, em especial o meio ambiente.

No entanto, essa tendência não é nova: ela pode ser observada desde o marco do início da luta ambiental, com o livro “*Primavera Silenciosa*” de Rachel Carlson (1969), seguido pela Conferência de Estocolmo, em meados de 1972, tida como o baluarte no desenvolvimento da proteção ambiental mundial.

Importa mencionar ainda que essa tendência passa também pelo Relatório Brundtland, em 1987, pela *Conferência Rio-92* e nas demais conferências realizadas posteriormente, nas quais se questionou sobre a necessidade de proteção do meio ambiente como bem essencial à vida no planeta.

Essa proteção normativa se deu por influência da corrente humanista, cada vez mais adotada pela comunidade internacional, que se perpetuou como um ponto inicial para o surgimento de diversos princípios nucleares de um sistema que norteia diferentes políticas de preservação ambiental em curso no mundo.

Nas palavras de Britto (2016, p. 19), “o humanismo consiste num conjunto de princípios que se unificam pelo culto ou reverência a esse sujeito universal que é a humanidade inteira”.

Dessa integração dos planejamentos ambientais, em diferentes níveis de poder, a eleição das melhores medidas deve ser condicionada pelas relações harmônicas, coesas, lógicas, estruturadas, congruentes, ou seja, as medidas devem ser condicionadas a partir da órbita humanística.

Vale destacar, como na observação de Comparato (2010, p. 39), que “o surgimento dos ideais de proteção ao ser humano não é recente, tendo-se moldado ao longo da história por diversas influências religiosas, filosóficas e científicas”.

São apreciadas as considerações deste trabalho, que apontam trilhas por onde a coerência transita dentro da racionalidade na análise dos Programas de Ação em Meio Ambiente, precipuamente interligada ao planejamento sustentável das medidas concretas ao alcance da proteção ambiental.

Serão focalizadas, portanto, neste ensaio, as posturas que serão desenvolvidas, podendo-se estimular a abertura, no futuro, de novas frentes de pesquisa pertinentes ao assunto.

Sob a ótica de Tavares (2011), entende-se que o desenvolvimento econômico sustentável, como um todo, deve ser um limite cristalino para a exploração dos recursos ambientais necessários ao exercício da atividade econômica, reduzindo-se dessa maneira, o extrativismo predatório.

Pois o exercício da atividade econômica não pode sobrepor-se à necessidade de proteção ao ser humano, uma vez que o ato de degradação do meio ambiente afeta diretamente a existência digna dos seres vivos. “A ação humana tem a força de causar reflexos ambientais não apenas no tempo presente, mas também para futuras gerações, sendo

que empreendimentos com alto potencial de degradação ambiental representam um risco para a toda sociedade.” (Monteiro e Carvalho, 2017, p. 93).

Para compreender-se a propositura do estudo sobre a sustentabilidade, objetivando-se a coerência nas ações de governança para a consecução das políticas públicas na seara ambiental, são relacionadas as principais características do desenvolvimento econômico sustentável:

1. Conceituações e discussões nas esferas ambientais, econômicas e sociais, alterações nas políticas;
2. Desenvolvimento do planejamento, uso e avaliação de indicadores dos planos;
3. Investimentos em projetos, conforme especificidades territoriais locais;
4. Avaliações de metodologias, bem como o desempenho dos programas e o uso de ferramentas de controle;
5. Busca de causalidade entre as dimensões ambiental, econômico e social;
6. Visões de longo prazo, séries temporais, previsão, *sustain econometrics*;
7. Eficiência na alocação de recursos;
8. Cooperação maior entre os *stakeholders*, governos e sociedade;
9. Metodologia e uso de indicadores complementares nas avaliações;
10. Sensibilização dos cidadãos e a busca de um padrão de caráter supranacional para avaliação comparativa entre os Estados membros;
11. Conciliação dos objetivos locais com os objetivos globais;

Isso se faz claro, porque as inúmeras discussões e conjecturas existem devido à pluralidade de propósitos para se auferir a sustentabilidade. A aceitação de distinções na terminologia, de dados elencados e de métodos mostra-se um passo importante na redução dessas discussões. E, nessa ótica, a consideração das características do DS, levando-se em conta as particularidades de cada localidade, será igualmente relevante no planejamento ambiental de cada Estado-membro.

Nota-se que há um objetivo geral a ser alcançado por meio do planejamento e da concretização das regras acordadas, o que promoverá melhor proteção da biodiversidade, do solo e da qualidade da água. Nesse contexto, a sustentabilidade ocorre em vários níveis: global, regional e local. O que é considerado sustentável em nível regional, por exemplo, não o é necessariamente, em outro.

Verifica-se, num primeiro estágio, essa discrepância, devido aos mecanismos de transferência geográfica na consecução das políticas públicas, pois caso as regiões não usem os mesmos indicadores para o mesmo tema, os dados não são coletados uniformemente pela AEA.

A maioria dos Estados-membros se compromete com a sustentabilidade, mas de fato para melhor desenvolvimento de políticas é de interesse o conhecimento da causalidade entre os pilares da teoria do “*Triple Bottom Line*”, seguindo, atualmente, também em busca da paz e participação sociais.

O primeiro mecanismo plausível traduz-se no desempenho ambiental leva a mudanças no teor financeiro; ou, a direção da causalidade pode ser invertida: empresas lucrativas podem aumentar os investimentos no desempenho ambiental. Mas, de fato essa melhoria ambiental leva a um maior desempenho econômico e não, necessariamente, a um aumento do custo.

À medida que na esfera social, o debate da sustentabilidade se torna mais complexo e difundido, mais ele vai sendo apropriado por diferentes forças dos grupos de interesses, que passam a definir melhor o significado dos seus valores em questão.

Alinhado a esse entendimento, Serrano Lozano (2012) explica que os *stakeholders* transitarão entre dois extremos: um extremo financeiro e um extremo sustentável. O extremo financeiro incita a um horizonte de curto prazo, padronizador dos modelos de crescimento (que busca o controle e a submissão a procedimentos formais) sempre.

Já o extremo sustentável, em oposição ao primeiro, visa em maior prazo, ao desenvolvimento de competências internas, à preocupação com a gestão social e à preocupação com o impacto ecológico na região de atuação. Dessa forma, “o pensar estrategicamente e a tomada de decisões significa deixar, tão somente, o retorno econômico e incorporar outras dimensões, pois o processo de DS não é constante, nem estável no tempo e no espaço.” (Serrano Lozano, 2012, p. 20)

Seja na interpretação ou na aplicação dos mecanismos legais competentes, é fato que a atual estrutura deixa margem a passar do remedeio à prevenção da degradação ambiental. O resultado desse cenário é verificado pelos índices colhidos desses impactos sofridos pela natureza e são em muitos casos, impossíveis de ser reparados, restando ao agente poluidor, o ato de responsabilidade em arcar civil e criminalmente com a conduta praticada.

É notório, por outro lado, embora diversas companhias adotem políticas ambientalmente sustentáveis como mero *marketing*, que muitas outras companhias ainda negligenciam a proteção ao meio ambiente para tornar sua atividade mais produtiva.

Esse tipo de conduta, com efeito, implica no agravamento dos danos já existentes, refletindo-se na qualidade de vida da população europeia. Dessa forma, como o exercício da atividade empresarial é essencial ao desenvolvimento no mundo globalizado, este não deve ser inviabilizado, requerendo a busca pela efetivação eficaz da proteção ao meio ambiente.

Sob esta lógica, ver-se-á adiante que a União Europeia se propõe ao estabelecimento de metas a serem alcançadas, uma vez que a União Europeia, desde o advento do Tratado de Maastricht, no ano de 1993, estabeleceu as quatro liberdades básicas ao bloco do Mercado Único pela liberdade de circulação: mercadorias, serviços, pessoas e capitais.

Conforme já foi salientado no Capítulo 1 (um), esse modelo de integração estatal, surgido a partir de experiências comuns datadas na década de 1950, visava, entre outras coisas: i) a derrubada de barreiras comerciais; ii) o incentivo do desenvolvimento cultural entre os povos; iii) a preservação do meio ambiente e iv) a garantia de paz entre os Estados integrantes.

Hodiernamente, com a não aprovação da proposta de Constituição Europeia, o Tratado de Lisboa, tomados os auspícios necessários para que não fosse confundido com uma constituição formal, acabou por incorporar importantes cláusulas gerais, que versavam sobre os direitos de liberdade, igualdade e cidadania.

Ademais, a União Europeia é tida, hoje, como a mais desenvolvida associação econômica e política do planeta, constituída por 27 (vinte e sete) países europeus, abarca 23 (vinte e três) línguas diferentes, beira os 500 (quinhentos) milhões de indivíduos, ultrapassando a casa de 25% (vinte e cinco por cento) do PIB mundial. Tendo como intuito preservar a paz no continente, além de buscar o estabelecimento de melhores condições de vida para todos os povos integrantes.

A EU constitui, atualmente, um espaço onde os cidadãos europeus podem desfrutar de uma diversidade de culturas, ideias e tradições que é única no mundo, numa União que se estende por quatro milhões de quilômetros quadrados. É nesse espaço que os cidadãos europeus têm tecido entre si vínculos para toda a vida, e podendo estudar, viajar e trabalhar sem o obstáculo das fronteiras nacionais e da moeda. É nesse espaço que o Estado de direito substituiu a regra da primazia da força e que a igualdade não se fica nas palavras, mas continua a ser acirradamente defendida. (Comissão Europeia, 2017, p.6)

Internamente, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), estabelece em seus artigos 2º ao 6º, os diferentes tipos de competências. No rol das competências compartilhadas - aquelas que a EU reparte com os Estados-membros -, está o direito de legislar sobre o meio ambiente. Ou seja, o Estado-membro continua a deter a total discricionariedade para instituir suas políticas internas, com o fito de preservar o meio

ambiente em seu território, podendo haver o estabelecimento de diretrizes comuns por parte da União.

Tal posicionamento adotado se pauta na redação do artigo 193 da TFUE, que traz a possibilidade de que cada Estado-membro mantenha ou introduza medidas de proteção reforçadas.

Por sua vez, o artigo 11 da TFUE estabelece que *“as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.”*

Assim, fica nítido (em que pese os muitos problemas que o mundo enfrenta para o progresso rumo à sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável) o grande esforço da União Europeia para vencer os atuais desafios, que, muitas vezes, estão relacionados com os seguintes critérios: i) necessidade de uma coordenação responsável, ii) relevância para os tomadores de decisão; e iii) alavancagem das políticas públicas.

Ultrapassar esses desafios iniciais significa colaborar com as previsões de futuras condições ambientais e sua previsibilidade social prevista ao final do 7º PAA, com o elenco de desafios da sustentabilidade.

Logo, consoante a exposição a ser feita no Capítulo 3 (três) deste ensaio, o Estado deverá legislar sobre matéria ambiental a fim de reforçar as determinações (acordos legislativos) nas Diretivas da União, devendo buscar a implementação do desenvolvimento sustentável em suas políticas e ações.

Assim, com base no artigo 191 da TFUE, a política ambiental da União almejará a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, promover a saúde das pessoas, a utilização racional dos recursos naturais, além de outros objetivos pautados em diversos princípios, como também já aquilatados neste ensaio.

O planejamento público, em sede supranacional, prevê certos cenários para se buscar soluções corretas e adequadas para os mesmos, com base na realidade de cada Estado-membro e nas variáveis territoriais, econômicas, populacionais, entre outras.

Desse modo, seguindo um processo de planejamento, cada Estado elabora, executa e monitora (avaliando e controlando), a partir de um plano de desenvolvimento supranacional que fixa objetivo geral e metas específicas conforme as demandas e necessidades, “adotando medidas imperiosas para obtenção eficiente e eficaz dos fins públicos, assim dispostos nas peças orçamentárias, podendo eventualmente revê-los e readequá-los, em função dos resultados do monitoramento.” (Caldas; Diz *et al*, 2018, p.173).

O planejamento estratégico supranacional, por causa disso, deve ser observado por intermédio do Programa Marco, que se apresenta como um instrumento de planejamento das ações de uma entidade supranacional em relação aos seus Estados-membros, para um período de 07 (sete) anos, com a delimitação de áreas que serão trabalhadas.

Estabelecem-se por via normativa, de forma local, as diretrizes, objetivos e metas que os Estados-membros, em determinado lapso temporal, deverão legislar internamente para cumprir tais auspícios.

Depreende-se, em sede do projeto em tela, em se residindo no fato que algumas estratégias implicam em novas políticas a serem implementadas, ao passo que outras incidem mais na revisão das medidas vigentes, logrando a melhora da coerência, trabalhando a concepção de sistema e fechando as lacunas específicas.

Desse modo, com o intuito de facilitar o acesso às informações ambientais, foi criada na década de 1990, a Agência Europeia do Ambiente (AEA), com o fim de apoiar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de políticas ambientais no continente, além de abastecer a população com informações gerais sobre o tema.

A AEA é encarregada de prestar informações sobre as condições e as perspectivas ambientais do bloco econômico, devendo para tanto, buscar, gerir e analisar informações, bem como, coordenar a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (Eionet). Entretanto, não se poderá falar de preservação ambiental sem que exista a consciência da importância desse bem essencial à digna existência da vida no planeta.

Dessa forma, faz-se necessário que os Estados adotem políticas internas de educação ambiental, voltadas, especificamente a instigar o constante aumento da preservação ambiental em seu território. Com esse parâmetro, conforme versa o artigo 6º do TFUE, a educação básica é questão de competência interna, quase exclusiva, dos Estados-membros.

Logo, nada impede que esses Estados implantem, ainda em nível escolar, programas de conscientização ecológica. Como destaca Diz e Lemos Júnior (2012, p. 357), “os Estados-membros são amplamente responsáveis por estabelecer suas políticas internas de ensino, haja vista a subsidiariedade da atuação da União neste tema”.

No mais, também em conjunto com a preocupação ambiental, a educação tem sido um dos principais meios adotados pelo Conselho Europeu de Lisboa, de março de 2000, com o objetivo de transformar a União Europeia em uma economia pautada, recicladora, entre outras coisas, na busca do crescimento econômico sustentável até 2020.

Externamente, por constituir um bloco com considerável força política, a União Europeia busca intervir em diversas questões militares, humanitárias e ambientais pelo

planeta nos últimos anos. Tal esforço tem gerado significativos resultados, pois de um modo geral, acaba por beneficiar toda a humanidade.

Em que pese o Tratado de Maastricht tenha tornado o Meio Ambiente uma questão de interesse de toda a União, o Tratado de Amsterdã, instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente em todas as políticas setoriais do bloco econômico, a fim de efetivar os ideais de desenvolvimento sustentável.

O molde preconizado fica cristalino em tal questão, com o advento do Tratado de Lisboa em 2009, para combater as práticas capazes de causar alterações climáticas, tornando-se um dos objetivos primaciais da União Europeia, o que permitiu que esta participasse ativamente de diversos tratados internacionais sobre o tema.

A sua diplomacia tem um peso importante e contribui para manter o mundo mais seguro e mais sustentável, como o demonstra o acordo histórico alcançado com o Irã sobre o seu programa nuclear ou o papel da liderança que a EU desempenhou no Acordo de Paris sobre o Clima e a adoção, pelas Nações Unidas, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030. (Comissão Europeia, 2017, p.8)

Tal ocorrência, assim, como toda a estrutura do processo de integração desenvolvido, em suma, busca proteger as populações nacionais e resguardar sua existência digna, a União e os Estados-membros devem buscar meios para efetivar, de maneira eficaz, entre outras coisas, a preservação ambiental em seus territórios e fora deles, haja vista o meio ambiente ser um bem coletivo e essencial à vida de todos os seres vivos do planeta.

Por isso, faz-se imperiosa a análise do ciclo de gestão das políticas públicas, na União Europeia, para que sua compostura seja verificada nas fases alhures especificadas, devidamente interligadas e concatenadas, nesta ordem: desenvolvimento (implantação), monitoramento (avaliação e controle) e, caso necessário, revisão com a automática readequação dos atos funcionais.

2.1.O CONTROLE DA SUA RACIONALIDADE, PELO CICLO PDCA

Importa considerar que, no decorrer das últimas décadas, a humanidade testemunhou o célere desenvolvimento tecnológico, que por seu turno, possibilitou o aperfeiçoamento até então sem precedentes, dos meios de comunicação, dos transportes, da agropecuária, das relações financeiras e principalmente, das atividades empresariais.

Sob essa ótica, diferentes sociedades expandiram e fortaleceram seus laços, com o surgimento dos blocos integrativos, dotados de supranacionalidade, na busca de instruir novas diretrizes e normas comuns a todos os integrantes que os compõem.

Deve-se ter em conta, ainda, que, fundados nos Direitos Humanos, diferentes Estados voltaram seus esforços na busca da existência digna a todos os seres vivos.

E ao se falar em gestão dos contratos administrativos, atualmente, como sinônimo de concretização das políticas públicas, na sua fase executória, forma-se um arcabouço de técnicas ou métodos para sua seleção, realização, controle, avaliação e eventual revisão, “mediante ações fiscalizatórias da eficiência – buscada em grau máximo e com melhor custo-benefício à luz do bem-estar social – e da qualidade desse processo, segundo valores da governança corporativa regulatória.” (Caldas; Diz *et al*, 2018, p.169).

Em termos de gerenciamento, essas iniciativas apóiam-se na gestão de qualidade total de projetos, onde o contrato administrativo se enquadra sob a influência do princípio da boa administração pública.

Com a devida associação à técnica do Ciclo da Melhoria Contínua, ou ciclo PDCA (mais detalhado adiante neste estudo), o objetivo é sempre a obtenção de rotinas administrativas por parte dos grupos interessados, orientados para a otimização dos seus processos.

Para isso, os atores se mobilizam desde o planejamento e a execução até o competente desenvolvimento, com avaliação e controle (mediante monitoramento) constantes e concomitantes; caso necessário, inclusive com as eventuais readequações ou reparações. Assim, na interlocução dessas políticas públicas, passou-se a conscientizar cidadãos e empresas da importância que o meio ambiente possui, de modo sustentável, sem que para isso seja necessário estagnar o crescimento econômico tão almejado pela globalização do sistema capitalista.

Interessante mencionar também que, sob influência dos debates iniciados na Conferência de Estocolmo de 1972, a já comentada comunidade, lança o primeiro Programa de Ação da Comunidade Europeia em matéria do Meio Ambiente que continha um considerável número de ações.

Prossegue-se pelo Relatório Brundtland de 1987, e pelas demais conferências posteriormente realizadas, conjuntamente com os demais Programas de Ação da Comunidade Europeia em matéria do meio ambiente, tornando-se esse um bem essencial à vida, pertencente às presentes e futuras gerações, pelo direito a todos de desfrutar de um planeta ambientalmente saudável.

Conforme já foi visto, estabeleceu-se, assim, que a busca pelo desenvolvimento sustentável deve ser tida como uma diretriz básica da atividade econômica em todo o mundo,

com o fim de reduzir os efeitos de degradação ao meio ambiente, e por reflexo na humanidade. Com tal perspectiva, os Estados-membros normatizaram essa premissa de proteção.

Sendo assim, o Ciclo PDCA em associação com o Gerenciamento da Qualidade Total (GQT), denota numa técnica de gestão dirigida por resultado, utilizada para se aferir a eficácia e a eficiência na elaboração, execução e monitoramento, durante a implantação de planos, programas, projetos ou ações governamentais (já explicitado pelo estudo do princípio da coerência), inclusive quanto à qualidade.

Ou seja, “para a orientação dos órgãos públicos na implementação controlada de atividades inerentes à melhoria da qualidade, da eficácia e da eficiência no fornecimento ou na prestação de bens e serviços à coletividade, resultado das políticas públicas.” (Caldas; Diz *et al*, 2018, p. 170).

Esse é o modelo de proteção preconizado pela União Europeia, com o intuito de criar e manter uma Europa sustentável, com o estabelecimento de diversas políticas transversais, de forma dialógica em seus setores de atuação.

Nesse quadro, o GQT abarca o gerenciamento moderno da qualidade em complementação do gerenciamento de projetos, para o reconhecimento da satisfação dos atores (clientes ou usuários) beneficiários da prestação, da prevenção e da precaução, em preferência à fiscalização e inspeção posteriores.

Entrementes, pela melhoria contínua, são obtidos resultados com mais qualidade, conferidos pela responsabilidade da gestão dos projetos. O propalado GQT – Gerenciamento da Qualidade Total – é uma derivação da Melhoria Contínua proposta pelo Ciclo PDCA; indo além de seu âmbito meramente operacional, ele abraça toda a organização da Administração Pública.

Baseando-se em equipes compostas por especialistas para obtenção de prestações qualitativas, as quais no Ciclo de Deming (Ciclo PDCA) são vocacionadas para as necessidades dos usuários, “lastreadas com as ações: i) enxugamento (*downsizing*) dos centros de controle de qualidade; ii) terceirização (*outsourcing*) das operações; e iii) empoderamento (*empowerment*) dos atores, com a redução do tempo da execução dos projetos”. (Caldas; Diz *et al*, 2018, p. 170)

Portanto, em ambas - Melhoria Contínua e Qualidade Total – verifica-se um processo composto pelas seguintes etapas, a saber: i) escolha de uma área para o incremento da melhoria; ii) o estabelecimento da equipe responsável por seu implemento; iii) a complementação do padrão guia de excelência da qualidade almejada (*benchmark*); e iv) a

competente análise da metodologia a ser otimizada, inclusive mediante “um estudo piloto” a fim de culminar na implantação efetiva da referida melhoria.

Atualmente, a União Europeia, inserida em sua governação, lastreada pelo princípio da coerência (já amplamente focalizado em capítulo anterior) busca nas técnicas gerenciais contemporâneas e fiscalizatórias para o desempenho das atividades regulatórias de cunho administrativo e socioambientais, devem igualmente ser incorporados ao ciclo PDCA.

Por seu turno, o Ciclo PDCA é uma ferramenta de qualidade, amplamente utilizada no mundo corporativo, com a qual se facilita a tomada de decisões para garantir o alcance das metas necessárias; embora simples, a ferramenta representa um avanço importante para o planejamento ambiental eficaz.

Logo adiante neste estudo, busca-se verificar em que medida os PAA's, considerados de forma integrada e contínua, voltados para a área ambiental e sua sustentabilidade, tal qual proposto na já citada *Gestão dos Resíduos Sólidos*, foram efetivamente desenvolvidos pela União Europeia.

A intenção deste trabalho de pesquisa é, portanto, investigar os Programas de Ação em Matéria Ambiental, em suas fases de vigência e de desenvolvimento, sob a perspectiva do Ciclo PDCA, potencializada pelo elemento catalisador do GQT.

Este, já designado como técnica de gestão poderá auxiliar e aprimorar, no seio da União, o gerenciamento das políticas públicas relacionadas ao tema ambiental e suas características de transversalidade sistêmica.

Nesse passo, a supramencionada sigla – PDCA - é formada pelas iniciais:

- **P, de Plan.** Planejar, ou seja, estabelecer os objetivos e processos necessários para o fornecimento dos resultados de acordo com os requisitos e políticas públicas pré-determinadas.
- **D, de Do.** Fazer, executar, baseado em ações necessárias para a consecução das políticas públicas planejadas.
- **C, de Check.** Checar, verificar, ações consubstanciadas no monitoramento e na medição dos processos e procedimentos em relação às políticas, aos objetivos e aos requisitos estabelecidos na fase do planejamento e por derradeiro, relatar os resultados.
- **A, de Act.** Agir, ou seja, executar as ações concernentes às políticas públicas planejadas, para promover continuamente a melhoria dos processos.

Assim, como toda a estrutura do Planejamento, esse ciclo começa pela análise do processo - nesse caso, no tocante aos resíduos sólidos inseridos em cada PAA.

São realizadas várias atividades no desenrolar dessa análise eficaz, quais sejam: i) levantamento de fatos; ii) levantamento de dados; iii) elaboração do fluxo do processo; iv) identificação dos itens de controle; v) elaboração de uma análise de causa e efeito; vi) colocação dos dados sobre os itens de controle; vii) a competente análise dos dados e vii) estabelecimento dos objetivos.

Tendo em vista esse rol de atividades, é possível, a partir daí, iniciar a elaboração de procedimentos que garantirão a execução dos processos de forma eficiente e eficaz. Sob essa perspectiva, passa-se à próxima fase (Executar) na qual se coloca o que os procedimentos determinam; mas deve-se ter em mente que, para atingir o sucesso, é imperioso que os agentes envolvidos tenham competência para isso.

Na fase do Checar é que se verifica se os procedimentos foram claramente entendidos, se estão corretamente executados e se a demonstração foi abstraída.

Essa verificação deve ser contínua e pode ser efetuada tanto por meio de sua observação quanto pelo monitoramento dos índices de qualidade ou de produtividade feito por auditorias internas ou departamentos equivalentes.

É por isso que na fase do Agir, se durante a checagem ou verificação for encontrada alguma anormalidade ou situação semelhante, esse será o momento crucial de agir corretivamente, atacando as causas que impediram que o procedimento fosse executado conforme o planejado.

A relevância da pesquisa realizada - cujos resultados serão discriminados a seguir – decerto desponta por permitir à ciência observar como a aplicação do Ciclo PDCA, em associação com GQT sobre o planejamento ambiental europeu, visa a incrementar e a aperfeiçoar o monitoramento no processo de concreção das políticas públicas ambientais, com aumento da responsabilidade vinculada às políticas transversais que dialogam entre si de forma contínua.

Essa pesquisa pode contribuir também em situações de eventual revisão e de readequação do que foi inicialmente planejado; ou, ainda, no caso de um programa que seja sucedido por outro, com a previsão de colmatação de lacunas. Tudo para o melhor aproveitamento e redirecionamento racional das políticas públicas ambientais a serem relacionadas à luz da transversalidade programática envolvida.

Nessa visão, Caldas (2016, p. 205) esclarece que “o Ciclo PDCA, também chamado de Ciclo de Melhoria Contínua, é uma valiosa ferramenta, inclusive para a sua sustentabilidade”.

Importa mencionar que se encontra neste supedâneo, a busca de soluções mais criativas, com melhor relação custo-benefício, oriundas de modelos adotados na gestão das corporações privadas.

Adicionalmente, existe a disposição da Diretiva-Quadro de Resíduos (DQR), Diretiva n.o 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro (que será focalizado no Capítulo 3), determina que o Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR) dos Estados membros, para as ações ambientais concertadas, deve incluir uma análise da situação atual da gestão de resíduos na área geográfica em questão, mas também as medidas a tomar para a melhora, de modo ambientalmente correto, a preparação para a reutilização, a reciclagem, as outras formas de valorização e a eliminação de resíduos.

Deve incluir também uma avaliação do modo como o Plano apoiará a execução dos objetivos e das disposições da Diretiva, no qual o conteúdo desta, obrigatoriamente, deva ser internalizado por cada um dos Estados- membros; outro aspecto a ser incluído é a elaboração de programas de prevenção e integrados nos planos de gestão de resíduos ou, se for o caso, em outros programas de política ambiental.

Nesse contexto, pela ciência do artigo 28 da DQR, o PNGR deverá absorver conforme seja adequado - e tendo em conta a área geográfica e a cobertura do planeamento, os seguintes elementos:

1. Tipo, quantidade e origem dos resíduos gerados no território e avaliação prospectiva da evolução dos fluxos de resíduos;
2. Sistemas de coleta dos resíduos, e as principais instalações de eliminação e valorização existentes;
3. Avaliação das necessidades em matéria de novos sistemas de coleta, de fechamento das instalações existentes, das estruturas suplementares para as novas instalações;
4. Avaliações de informações suficientes sobre os critérios de localização para a identificação dos locais e a capacidade das futuras instalações de eliminação ou das de valorização;

5. Políticas gerais de gestão de resíduos, designadamente tecnologias e métodos previstos para a gestão de resíduos, ou políticas relativas a outros resíduos que coloquem problemas de gestão específicos.
6. Aspectos organizacionais relacionados com a gestão de resíduos, designadamente uma descrição da repartição de responsabilidades entre os agentes públicos e privados que efetuam a gestão de resíduos;
7. Avaliação sobre a utilidade e adequação da utilização de instrumentos económicos e de outros instrumentos para a resolução de vários problemas relacionados com os resíduos;
8. Manutenção em conta da necessidade de manter o bom funcionamento do mercado interno;
9. A realização de campanhas de sensibilização e de informação dirigidas ao público em geral ou a grupos específicos de consumidores.

No mais, no âmbito do disposto na DQR, pelo artigo 29 da Diretiva 2008/98/CE, cabe a todo Estado-membro da União Europeia, a elaboração dos programas de prevenção de resíduos, podendo esses programas ser integrados nos planos de gestão de resíduos ou noutros programas de política ambiental.

Nesse painel, tais técnicas ou métodos de gestão dirigida por resultado servem aos Estados-membros, inclusive conjugados com as boas práticas de gestão de projetos descritas no *Guia PMBOK – Project Management Body of Knowledge* (PMI, 2012).

Esse guia permite uma melhor, rápida e precisa identificação dos vícios (comissivos ou omissivos) dos atores envolvidos na consecução das políticas públicas, “de modo a ter a devidas precaução, prevenção e a contornar possíveis falhas ou desvios, com o fulcro de mitigar os efeitos nocivos às prestações estatais na promoção do bem-estar social”. (Caldas; Diz *et al*, 2018, p. 172).

2.2 A ANÁLISE QUALITATIVA DOS PROGRAMAS COMUNITÁRIOS

Assim, como toda a estrutura do processo de integração desenvolvido busca, em suma, proteger as populações nacionais e resguardar sua existência digna, a União e os Estados-membros devem buscar meios para efetivar, de maneira eficaz, entre outras coisas, a manutenção ambiental em seus territórios e fora deles, haja vista ser o meio ambiente um bem coletivo e essencial à vida.

A política ambiental evoluiu nas últimas décadas, na Europa e no mundo inteiro, fruto da evolução do referencial técnico e científico correspondente à interação entre o homem e o meio que o cerca.

Conforme o que foi disposto no Capítulo 1 (um) do deste ensaio, no início do processo de integração europeia, os principais objetivos ambientais estavam centrados na economia, e os tratados iniciais que pavimentaram a União Europeia (Tratado de Paris e Tratado de Roma), não continham referências específicas à proteção ambiental.

Reside nesse exemplo, pelo fato de ele ter sido apenas introduzido numa disposição genérica do Tratado de Roma, fundamentalmente direcionado para assegurar uma competição justa entre países no mercado comum, um alerta que visava a evitar o *dumping* ambiental.

Entretanto, na esteira de Paris de 1972, os Estados-membros da Comunidade Europeia (CE) salientaram a necessidade de políticas relacionadas com a proteção do ambiente.

Nesse contexto nasceu o 1º Programa de Ação em Matéria de Ambiente (PAA) da CE, entre 1973 até 1976, na qual incluiu os itens: i) a referência aos princípios da precaução; ii) a referência do poluidor pagador; iii) ênfase na importância da prevenção dos impactos ambientais na origem; e iv) racionalização da utilização dos recursos naturais.

Nessa época, os grupos de interesses econômicos e políticos, encaravam o ambiente numa perspectiva *de business-as-usual* e os alvos de melhora do desempenho ambiental eram os processos de fabricação.

Para as empresas, as estratégias ambientais eram fundamentalmente relativizadas, geralmente em se resultando em tomada de medidas para remediar os danos, ante as estratégias preventivas.

As primeiras políticas relacionadas com os resíduos tinham, nesta altura, como grande preocupação a regulação da deposição final dos resíduos e o desenvolvimento de tecnologias de tratamento de fim de linha para as indústrias mais poluidoras.

Ademais, nesse período, seja pela conscientização progressiva sobre os impactos ambientais associados às atividades humanas em geral, seja pela percepção de que as soluções em matéria de gestão de resíduos tinham um alcance de curto prazo, a orientação das políticas europeias de resíduos foi-se consolidando, em abordagens mais integradas.

Essa evolução fica bem patente nos sucessivos programas que orientaram as políticas sobre o meio ambiente.

Durante o 2º e 3º PAA's (no período entre 1977 a 1986), o conceito de controle da poluição começou a dar lugar ao conceito de prevenção da poluição, procurando-se alterar o foco programático das políticas públicas sobre resíduos.

No entanto, não houve formalização dessa mudança no enquadramento legislativo europeu, continuando as Diretivas (acordos legislativos) existentes, sobretudo assentes na filosofia de controle da poluição, com base em proibições de substâncias e de restrições a processos industriais.

Em 1987 (conforme estudado no capítulo 1) o Ato Único Europeu emendou o Tratado de Roma até então em vigor, passando-se a proteção do ambiente a ser consagrada como objetivo europeu.

Contudo, foi só em 1989, no âmbito do 4º PAA (1987-1992) que se alterou significativamente o enfoque da política de resíduos, passando-se do controle da poluição para a prevenção da produção de resíduos.

Essa abordagem foi, então, adotada como a principal prioridade na Estratégia Comunitária para a Gestão de Resíduos (SEC(89) e documento COM(96)).

Registre-se que o 4º PAA constituiu-se, assim, como um quadro de transição entre as políticas definidas na década de 70, concentradas, sobretudo, nos processos produtivos e no controle da poluição, e as políticas surgidas em torno do conceito de desenvolvimento sustentável (DS), assentes numa visão mais global e integrada.

Nessa fase, começou-se a explorar nomeadamente a possibilidade de recurso a instrumentos não normativos, como os incentivos económicos (taxas ambientais) e a produção e disseminação de informação de carácter ambiental, o que resultou na criação da AEA.

Nesse espaço de tempo, houve continuidade no desenvolvimento e aperfeiçoamento da legislação orientada para os processos produtivos ou tecnologias de fim de linha, como, por exemplo, os acordos legislativos sobre incineração, no ano de 1989.

Durante os anos 90, a crescente percepção pública dos impactos ambientais, associados à produção e gestão de resíduos, conduziu a um sentimento adverso em relação às soluções (normalmente utilizadas) para a eliminação de resíduos, contribuindo para a adoção de novas políticas para reduzir e desviar os resíduos.

Anteriormente, a grande maioria era encaminhada para aterros e lixeiras, para soluções, ainda que tímidas, de prevenção, reutilização, reciclagem e outras formas de valorização.

O 5º PAA (1993-2000) e o Tratado de Maastricht, ambos de 1993, refletiram, por seu turno, as conclusões da Conferência do Rio (Eco Rio 92), na esteira da qual o desenvolvimento sustentável se estabeleceu como um objetivo prioritário no âmbito da União Europeia. Essa realidade conduziu a uma visão do ambiente como uma questão transversal (como já foi mencionado anteriormente) às diversas políticas setoriais.

Nessa medida, o 5º Programa apresentava uma visão integradora dos diversos componentes ambientais e a responsabilidade da gestão dos resíduos (conforme estudo que será visto no Capítulo 3) e passou a ter que ser partilhada por diversos agentes, inclusive pelos fabricantes de bens e produtos.

Adotou-se a Responsabilidade Alargada do Produtor (RAP), impondo-se a produtores a responsabilidade pela gestão dos seus produtos em fim de vida e o cumprimento de determinadas metas e normas ambientais de recolha, de reciclagem e de outras formas de valorização.

Essa responsabilidade apareceu em um primeiro momento com a adoção da Diretiva 94/62/CE, de 20 de setembro de 1994, sobre embalagens, que se constituiu como o primeiro acordo legislativo, em nível comunitário a aplicar o conceito, traduzindo-se numa importante mudança de visão da política de resíduos.

Até agora, em consequência dessa mudança de enquadramento, foram definidos fluxos prioritários de resíduos, alvo da atenção comunitária devido à quantidade e/ou periculosidade. Cabe registrar, que a grande mudança de paradigma nas políticas em matéria de resíduos, foi sendo cada vez mais acentuada, culminando, com o 6º PAA (2002-2010), intitulado “*O nosso futuro, a nossa escolha*” (Decisão n.1600/2002/CE, de 22 de julho de 2002).

A política de resíduos, até aqui considerada de forma bastante parcimoniosa, deixou de ser estanque e separada das políticas orientadas para os recursos naturais (entendidos como fluxos no sistema econômico).

Os resíduos passaram a ser considerados como saídas do sistema econômico, sendo que, desta forma, a gestão de resíduos constitui parte do ciclo socioeconômico dos materiais devendo integrar a sua gestão global.

Adicionalmente, em nível dos instrumentos, verificou-se um reforço da noção de que a formalização das políticas deve ser suportada por outros tipos de instrumentos – econômicos, fiscais, de informação e de comunicação, entre outros.

Portanto, pode-se afirmar com segurança que a política de resíduos foi alargando as suas fronteiras, começando por ser uma política unicamente focada nos processos, passando para uma política voltada para os processos/produtos e, por fim, orientando-se para os sistemas integrativos.

Em derradeira análise, a política de resíduos transformou-se numa política essencial para o sistema econômico na medida em que contribuiu ativamente para uma gestão sustentável dos recursos naturais.

Nesse contexto, está ultrapassada a visão de que os resíduos são apenas substâncias e objetos que precisam ser eliminados, ou seja, “lixo”, de modo a reduzir a poluição a si associada.

Um exemplo paradigmático dessa evolução é o que combina fluxos de resíduos, métodos de escolha, tratamento e eliminação, com o objetivo de alcançar benefícios ambientais, otimização econômica e aceitabilidade social (Coleman *et al.*, 2003), o conceito de Gestão Integrada dos Resíduos (*Integrated Waste Management*, IWM).

Dessa sorte, conforme será explicitado no capítulo 3 (três), a Diretiva-Quadro de Resíduos (DQR), a Diretiva 2008/98/CE defende o reforço da prevenção dos resíduos pela introdução de uma abordagem que considere todo o ciclo de vida dos produtos e materiais, e não apenas a fase de produção de resíduos. Busca também a redução dos impactos ambientais associados à produção e à gestão dos resíduos.

Nessa visão, os objetivos estratégicos e operacionais propostos pela Diretiva refletem essa abordagem holística na qual se assenta o veículo da sustentabilidade, fundamentado na utilização dos recursos naturais, de forma totalmente racional.

No entanto, será de capital importância a consideração de que, na Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos (COM (2005) 666), já estava definida a necessidade de contabilizar todas as fases do ciclo de vida de um recurso, visto que podem existir compensações negativas entre as diferentes fases e as medidas adotadas para reduzir o impacto ambiental – especialmente a produção de resíduos – em uma das fases, a fim de aumentar o impacto em outra fase.

É evidente a necessidade de que a política ambiental assegure a minimização dos impactos ambientais negativos ao longo de todo o ciclo vital dos recursos, orientando-se por sua dimensão, em nível global, na medida dada pela construção de prioridades, que envolvem o estabelecimento e a operação de regras para guiar as fases do ciclo de vida de um recurso e diminuir o problema verificado na abordagem em análise, pela disposição de instrumentalização dos processos em tela.

Aplicando-se abordagens modernizadas - centradas no ciclo de vida - assim, as prioridades podem ser identificadas mais facilmente e as políticas podem ser orientadas de forma mais eficaz, de modo a permitir um benefício ambiental máximo em relação ao esforço dispensado.

2.3 O CICLO PDCA NAS POLÍTICAS EUROPEIAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS

Observa-se nesse contexto que a ferramenta corporativa ajuda no controle e na retroalimentação de dados provenientes das políticas que visam à preservação ambiental em seus territórios dos Estados-membros da União Europeia e também fora deles, haja vista ser o meio ambiente ser um bem coletivo e essencial à vida de todos os seres vivos do planeta.

Nesse aspecto, vale destacar que, assim que elas forem localizadas, as contramedidas deverão ser adotadas, isto é, “as ações corretivas que vão evitar que nova ocorrência de erro; em alguns casos, a retroalimentação dessas medidas poderá gerar novas normas, novos procedimentos e padrões de conduta, entre outros”. (Caldas, Diz *et al*, 2018, p. 171).

Decerto, a relevância da pesquisa realizada, cujos resultados serão discriminados a seguir, desponta por permitir à ciência a aplicação do Ciclo PDCA – em associação com GQT – sobre o planejamento ambiental europeu.

Objetiva-se assim, incrementar e aperfeiçoar o monitoramento no processo de concreção das políticas públicas ambientais, com aumento da responsividade vinculada às políticas transversais, que se dialogam de forma contínua.

Começa o cenário evolutivo das políticas europeias de gestão de resíduos nos anos 70, com o 1º PAA com o enfoque dos grupos de interesses econômicos e políticos que encaravam o ambiente numa perspectiva *de business-as-usual*; e os alvos de melhora do desempenho ambiental eram os processos de fabricação; com a vocação para: i) eliminação da poluição; ii) comando e controle dos poluentes; e iii) direcionamento para as tecnologias de fim de linha.

Pela análise do Ciclo PDCA, o tipo de instrumento derivado do ato legislativo em cada localidade, visando interesses pontuais e por enquanto, não existiam exemplos em nível comunitário.

Nos anos 80, o cenário evolutivo de análise do Ciclo PDCA abarca o 2º e o 3º PAA's, o conceito de controle da poluição começou a dar lugar ao conceito de prevenção da poluição, procurando alterar o foco programático das políticas públicas sobre resíduos.

No entanto, houve discreta formalização desta mudança no enquadramento legislativo europeu, sendo ela vocacionada para os processos: i) ainda com as tecnologias de fim de linha; ii) o controle mais intenso da poluição; e iii) a introdução da importância da prevenção.

Pela análise do mencionado ciclo, há retroalimentação de instrumentos legislativos e inicia-se o exemplo em nível supranacional, com a Lei de Bases do Ambiente.

Nos anos 90, o retrato consubstanciado pela vigência do 4º e do 5º PAA's, o Ciclo PDCA começa a ser utilizado como instrumento para o desenvolvimento sustentável (DS) e

estabeleceu-se como um objetivo prioritário da União Europeia. Essa realidade conduziu a uma visão do ambiente como uma questão transversal às diversas políticas setoriais, conforme a amplitude que se tem apresentado desde o início, de uma visão integradora dos diversos componentes ambientais e a responsabilidade na gestão dos resíduos.

Ocorrem nesse interlúdio mudanças nos enquadramentos legislativos, associados aos sistemas transversais econômicos (com os enfoques direcionados para os produtos).

Por seu turno, esses enquadramentos são dados por estes aspectos: i) os princípios de hierarquia de gestão; ii) a responsabilidade alargada do produtor do produto; e iii) a introdução dos princípios de desenvolvimento sustentável.

Pela análise, fecha-se o ciclo na União Europeia, pela criação do Instituto dos Resíduos, ENDS DL 239/1997 (SPV); nos Estados-membros, são internalizados programas de Resíduos Sólidos Urbanos, como o título de exemplo, o PERSU em Portugal, o qual será comentado no Capítulo 3 (três).

Cabe registrar que, no final dos anos 90, o cenário encontrado pelo final do ciclo do 5º resultou do sucesso do uso na ferramenta de GQT e do Ciclo PDCA, culminando na grande mudança de paradigma nas políticas em matéria de resíduos, que foi sendo cada vez mais acentuada, culminando, com o 6º PAA (2002-2010), intitulado “*O nosso futuro, a nossa escolha*”.

Entre tantos fatores relevantes, o enfoque recaiu no direcionamento para os produtos e no uso racional de recursos, pelas ações: i) racionalidade no uso de recursos (saídas ligadas às entradas e ao contrário); ii) formalização do meio ambiente como política transversal, dialogando com outras em importância; e iii) efetivação da política integrada de produto.

Nesse estágio, existiu grande produção de tipos de instrumentos legislativos, econômicos, fiscais e de informação; e em nível comunitário, os programas (PESGRI, PNAPRI, PERH, ENDS 2015, DL 178/2006).

Do princípio do Século 21 até hoje, desenvolveu-se o 6º PAA, com as sete estratégias temáticas: Ar, Pesticidas, Prevenção e Reciclagem de Resíduos, Recursos Naturais, Solo, Ambiente Marinho e Ambiente Urbano, como já foi comentado.

Nesse patamar, vislumbrou-se maior enfoque nos sistemas, salientando-se a necessidade de incorporação do princípio da coerência, pelas ações: i) uso racional dos recursos; ii) maior enfoque na prevenção e estratégias de consumo mais sustentáveis; e iii) grande sinergia entre os diversos ciclos de vida.

Na verificação dos instrumentos legislativos, consubstancia-se o ciclo pela maior integração e sinergias entre os vários tipos de instrumentos, como por exemplo, o Programa de Compras Sustentáveis e o Princípio da Responsabilidade pela Gestão (PNGR).

Conclusivamente, o 6º PAA contextualizou de maneira contundente, a política de resíduos sólidos em uma política abrangente, com a forte presença do Ciclo PDCA, como técnica que viabiliza sobremaneira a utilização dos recursos.

Nessa política busca-se integrar, de uma forma consistente com o princípio da coerência, as questões relacionadas com as entradas de recursos naturais no sistema econômico (consumo de recursos naturais, outros bens e produtos) e as suas saídas (sob a forma de resíduos).

O objetivo principal da União Europeia diante das premissas necessárias para sua aplicação para a área dos recursos naturais e dos resíduos consiste na Decisão n. 1600/2002/CE:

A fim de se garantir uma maior eficiência na utilização dos recursos e uma melhor gestão de recursos e resíduos, a fim de assegurar padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, dissociando desse modo a utilização dos recursos e a produção de resíduos da taxa de crescimento econômico, visando assegurar que o consumo de recursos renováveis e não renováveis não ultrapasse a capacidade de carga do ambiente. (Decisão n. 1600/2002/)

Hodiernamente como resposta ao ciclo PDCA, cobrem-se as lacunas do antecessor (inclusive a coerência) incorporado esse termo no 7º objetivo - dos nove objetivos estratégicos do 7º PAA - vigente até o presente momento (com término previsto para o ano de 2020), com o dever de atuar próximo do princípio da precaução no desempenho do seu papel, em termos de análise e de gestão de riscos.

Essa é a visão configurada dentro da estratégia “*Europa 2020: Uma Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e integrador*” pela Comissão Parlamento Europeu, o Conselho, o Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões. Portanto, vigora desde o 6º com passagem para o 7º PAA, uma série de normas supranacionais compreendidas como um conjunto de processos cumulativos, de âmbito multidimensional, inseridas como o produto de resultados eficazes das técnicas de Gestão da Qualidade Total nas políticas públicas transversais.

Entre as mencionadas normas, destacou-se a *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de 2015*, de modo a operacionalizar os sete grandes objetivos de

ação, dos quais se destacam pela pertinência ao presente Plano, onde são envolvidas as principais características:

1. Crescimento sustentado em todas as esferas;
2. Competitividade à Escala Global e Eficiência Energética;
3. Melhor ambiente e valorização do Patrimônio Histórico, conforme especificidades locais;
4. Avaliações constantes para uma Administração Pública mais Eficiente e Modernizada; (Resolução de Conselho de Ministros n. 109/2007).

Concomitantemente, tem-se a *Nova Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável*, apresentando dois grandes desafios-chave de Europa com as principais características:

1. A Produção e Consumo Sustentáveis, sendo o objetivo global a promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis e;
2. A conservação e gestão dos recursos naturais, sendo o objetivo global a melhora contínua da gestão a evitar a sobre exploração dos recursos, reconhecendo o valor dos serviços prestados pelos ecossistemas. (10917/06/CE).

A Política Integrada de Produto (PIP), por seu turno, visa a minimizar a degradação ambiental resultante da fabricação, do uso e da deposição dos produtos, mediante a análise dos produtos ao longo de todas as fases do seu ciclo de vida (AVC).

A PIP, então de acordo com o método do Ciclo PDCA, procura atuar de forma mais efetiva nestes caracteres:

1. contribuir para enfrentar os desafios ambientais identificados no âmbito da estratégia de desenvolvimento sustentável;
2. complementar as políticas relativas a produtos já existentes, criando um enquadramento conceitual mais alargado para o ciclo de vida que permita considerar as ligações com quaisquer outros problemas ambientais;
3. reforçar a coordenação e coerência entre instrumentos da política de produtos existentes e futuros relacionados com o ambiente, de modo a

auxiliar a exploração das sinergias potenciais entre esses instrumentos e a promover o seu desenvolvimento integrado. (PIP – COM (2001)68).

Já a *Estratégia Temática para a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais* (CE 2005) cujo horizonte temporal é de 25 anos - ou seja, com término em 2030 - tem como objetivo geral a diminuição dos impactos ambientais negativos gerados pela utilização dos recursos naturais no âmbito de uma economia em constante crescimento, o que é designado no documento, por dissociação.

Em termos práticos tal propósito significa reduzir o impacto ambiental da utilização dos recursos à medida que se aumenta a produtividade global dos recursos na economia europeia.

Cumprir destacar que, para o caso dos recursos renováveis, isto significa permanecer abaixo do limite de sobre exposição.

Em suma, pelo método de GQT, a estratégia defende essencialmente a atuação em dois níveis. Por um lado, o aumento do conhecimento sobre os atuais níveis de exploração de recursos naturais e sobre responsabilidades associadas.

Por outro lado, o desenvolvimento de planos de ação para a diminuição desses impactos, ambos nos diferentes níveis de governança (conforme foi estudado no Capítulo 1), envolve os diferentes atores da sociedade, ou seja, os grupos de interesses, também denominados *stakeholders*.

Tabela 1 – Principais documentos legislativos comunitários relacionados com o GQT na gestão de resíduos.

ASSUNTO	TIPO LEGISLATIVO	DOCUMENTO COMUNITÁRIO
Regime geral da gestão de resíduos	Transversal	Diretiva 12/2006/CE
Movimento transfronteiriço	Transversal	Regulamento. 1013/2006
Lista Europeia de Resíduos – LER	Transversal	Decisão da Comissão 2000/532/CE

Aterros	Operadores de Gestão	Diretiva 1999/31/CE
Incineração e co-incineração	Operadores de Gestão	Diretiva 2000/76/CE
Veículos em Fim de Vida	Fluxos específicos e resíduos setoriais	Diretiva 2000/53/CE
Resíduos de Equipamentos Elétricos Eletrônicos – REEE	Fluxos específicos e resíduos setoriais	Diretiva 2002/96/CE
Embalagens	Fluxos específicos e resíduos setoriais	Diretiva 94/62/CE
Óleos usados	Fluxos específicos e resíduos setoriais	Diretiva 75/439/CEE
Pilhas e acumuladores	Fluxos específicos e resíduos setoriais	Diretiva 2006/66/CE
Resíduos de Construção e Demolição – RCD	Fluxos específicos e resíduos setoriais	Diretiva 96/59/CE
Lamas	Fluxos específicos e resíduos setoriais	Diretiva 86/278/CE
Avaliação de Impacto Ambiental – AIA	Outras conexas	Diretiva 97/11/CE

Avaliação Ambiental Estratégica – AAE	Outras conexas	Diretivas 2001/42/CE e 2003/35/CE
PCIP	Outras conexas	Diretiva 2008/1/CE
<i>Ecodesign</i>	Outras conexas	Diretivas 3663/09, 13329/09 ADD 1 REV 1
Fontes de energia renovável	Outras conexas	Diretiva 2009/28/CE
Água	Outras conexas	Diretiva 2000/60/CE

Apesar de o quadro legislativo supracitado ter progredido consideravelmente em termos de GQT, nos últimos anos, em termos de abrangência e soluções de gestão das políticas públicas transversais na União Europeia, seus efeitos ainda estão em pleno acontecimento, uma vez que muitas normas e suas disposições contemplam um período de adaptação.

Em realidade, esse quadro encontra-se ainda num período intermediário de aplicação das medidas relativas a algumas das metas de recolha e reciclagem, estabelecidas em documentos legais para fluxos específicos de resíduos.

Vale registrar que os modelos continuam sendo implantados, sobretudo nos últimos anos deste 7º PAA, em se contribuindo para uma melhoria dos padrões de produção e valorização de resíduos e de uso racional dos recursos.

Fica também registrado que a Responsabilidade Alargada do Produtor (RAP), estudada a seguir, no Capítulo 3 (três), foi assente em modelos de recolha agregada com as entidades gestoras e resultou, na essência, na melhoria do desempenho do GQT das atividades de gestão de resíduos.

O setor tornou-se mais organizado e monitorizado pelo Ciclo PDCA, e, por conseguinte melhor conhecido pelos diferentes agentes, contribuindo, de modo geral, para o aumento da quantidade e da qualidade dos resíduos recuperados.

Conclusivamente, observa-se que a legislação introduzida ao longo do tempo, compreendida nos Programas de Ação em Matéria do Ambiente, que integram os Programas Marco, traduziu-se em melhorias gradativas à situação do operador de resíduos sólidos.

Demonstrando-se como correto, válido e real o competente reforço da qualificação do setor, pelos instrumentos de comando e controle (destacado pelo Ciclo PDCA), incluindo, o estímulo à economia de mercado, promovendo a apetência pelo resíduo como fonte de matérias-primas.

3. A GESTÃO EUROPEIA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A maior parte dos Estados-membros vem adotando, há tempos políticas consubstanciadas na proteção efetiva concomitantemente ao desenvolvimento de uma matriz normativa vinculada ao meio ambiente.

No início do processo de integração europeia (conforme analisado no Capítulo 1), os principais objetivos ambientais estavam centrados na economia, e os tratados iniciais que pavimentaram a União Europeia – Tratado de Paris e Tratado de Roma – não continham referências específicas à proteção ambiental.

Tal proposição decorre do fato de o tema ambiental ter sido apenas introduzido numa disposição genérica do Tratado de Roma, fundamentalmente direcionada para assegurar uma competição justa entre os Estados- membros.

Com o passar dos anos ocorre uma mudança drástica, na visão de Diz e Goulart (2014, p. 47), “cria-se um acervo de instrumentos protetivos ao capital ambiental, para ser considerado como modelo para outros países, e também outros processos comunitários, como exemplo, o Mercosul”.

Nessa órbita, a administração dos resíduos vem consignada no Direito europeu desde 1975, tendo sofrido alterações importantes, como nomeadamente a maior delas a recente revisão da Diretiva Quadro de Resíduos. A partir daí, então, têm-se regras rígidas no tocante aos resíduos sólidos.

Com o mister de aproximar o tratamento dado ao tema, forma-se uma plêiade de normas referentes aos resíduos sólidos, na seara da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) para esse fim. (Europa.s.d a).

Como já era esperado, a lição de Serrano Lozano, denota um Novo Marco Jurídico Europeu concernente aos resíduos empenha-se no propósito de lograr êxito para uma Sociedade Europeia do Reciclado: *a Diretiva 2008/98/CE*, de 19 de novembro de 2008, sobre resíduos e que, por decerto, derroga determinadas diretivas - a Diretiva 75/439/CEE, a Diretiva 91/689/CEE do Conselho e a Diretiva 2006/12/CE - em nível comunitário”. (Serrano Lozano, 2016, p. 394).

Assim, postos os objetivos relacionados aos resíduos em geral, determinava-se que a nova *Diretiva Marco de Resíduos*, (DMR), deveria atuar na abertura de novas perspectivas, especialmente com o enquadramento da desclassificação da categoria de resíduo para certos

materiais, desde que estes cumpram certos critérios específicos, os quais não são objeto de análise específica neste ensaio.

Avalia-se, portanto, que esse é também um passo importante para a aceleração da (re) incorporação desses materiais no circuito econômico e para o aumento, a eficiência e eficácia da utilização dos recursos naturais.

Tendo em vista esses objetivos, espera-se que os Estados adotem medidas necessárias para a promoção da prevenção, da reciclagem e da transformação destes resíduos e sua reutilização promovendo também métodos para obtenção de matérias-primas e de energia, no âmbito da competente administração dos Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação dos Resíduos (CIRVER).

A nova DQR veio esclarecer a definição de resíduo, com vistas ao reforço da valorização dos resíduos (conforme será estudado a seguir) e a sua utilização com o foco de preservar os recursos naturais e aumentar o valor econômico dos resíduos.

Serão introduzidos, assim, os conceitos de subproduto e de fim do estatuto de resíduo “*end-of-waste*” de forma a aproximar a gestão dos materiais, que se encontram no âmbito desses conceitos e da gestão dos recursos materiais no sistema econômico.

Segundo valoração contemporânea, as Diretivas são normas trazidas no Diário Oficial da União Europeia (DOUE); entretanto, não são aplicadas diretamente nos Estados-membros. Para tanto, faz-se necessário que cada Estado “transponha” para o seu ordenamento jurídico pátrio, o referido “conteúdo” da Diretiva (este conteúdo, sim, é obrigatório).

Por fim, essas leis internas vão responder às peculiaridades de cada Estado-membro, em seus respectivos territórios. A título de exemplo, em Portugal foi traçado um Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU) e na Espanha, o DMR teve seu conteúdo transposto pela Lei 22/2011, de 28 de Julho de 2011, denominada Lei de Resíduos e Solos Contaminados, avançando pelo Programa Estatal de Prevenção de Resíduos (PEPR) no interstício 2014-2020.

Por causa da similaridade de procedimentos, tomar-se-á a título de exemplo o plano português e sua integração ao conteúdo da Diretiva, mas vale constatar que não se trata de um estudo de caso, tampouco do objeto primacial deste trabalho.

Em Portugal, nesse exemplo, o processo no qual trabalhou o conteúdo da *Diretiva Quadro de Resíduos*, (DQR) como também é denominada, foi dado pela aprovação do Decreto Lei 178/2006, relativo ao regime jurídico de gestão de resíduos, que constituiu um passo determinante nessa direção, estabelecendo que fosse elaborado um *Plano Nacional de Gestão de Resíduos* (PNGR).

A definição de Gestão de Resíduos (GR) compreende, por seu turno, as atividades de recolhimento, de transporte, de armazenagem, de triagem, de tratamento, de valorização e de eliminação de resíduos, bem como as operações de descontaminação de solos, incluindo-se a supervisão dessas operações e o acompanhamento dos locais de eliminação após encerramentos (Diretiva n.º 2006/12/CE).

Por causa da análise legal trazida pela DQR, em nível supranacional, podem-se reconhecer dois componentes importantes da definição do resíduo.

O primeiro incide na base da própria definição, ou seja, no entendimento de que é considerado “resíduo por qualquer substância ou objeto de que o detentor se desfaz, tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.” (Serrano Lozano, 2016, p. 396.)

O segundo diz respeito à classificação dos resíduos, nomeadamente através da Lista Europeia de Resíduos (LER), assim, por um lado, uma determinada substância ou objeto que se enquadre nessas classificações não constitui automaticamente um resíduo; apenas torna-se resíduo se o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de desfazer-se dessa substância ou objeto.

Assim, assinalados os malefícios, os Estados-membros seriam obrigados à elaboração de programas na prevenção de resíduos, a fim de garantir que esses fossem aproveitados ou eliminados, sem pôr em perigo a saúde humana, não utilizando processos ou métodos suscetíveis de agressão ao Meio Ambiente pelo Operador de Gestão de Resíduos (OGR), em especialmente:

1. não pode criar riscos para a água, ar, solo, fauna ou flora;
2. sem causar perturbações sonoras ou por cheiros insuportáveis; e
3. sem danificar os locais de interesse protegidos e a paisagem.

Entretanto, em uma lógica de utilização sustentável dos recursos, as substâncias ou objetos dos quais um detentor pretenda desfazer-se não devem, igualmente, ser considerados um resíduo automaticamente, pois podem constituir um recurso interessante para outra entidade (por exemplo, uma indústria).

Nesse aspecto, o conceito desse produto presente na DQR é de suma importância, pois facilita o aproveitamento desses recursos, desde que se garanta que esse aproveitamento seja realizado em condições adequadas.

A tratativa asseverava que a Comunidade Europeia, em seu todo, tornar-se-ia suficiente, no que tange à eliminação de resíduos, uma vez que os Estados deveriam elaborar

medidas adequadas no âmbito da “Responsabilidade Ampliada do Produtor do Produto” (RAP), assim denominada, pelo artigo 8º da DMR.

Seria mais facilitado o alcance desse objetivo pela adoção do “ecodesenho” dos produtos, pela redução do impacto ambiental na geração dos resíduos e pela assunção de responsabilidades na gestão desses resíduos e dos produtos colocados no mercado de consumo.

Cuida-se desse fenômeno, na observação de Serrano Lozano, pois tais medidas favorecem a consecução de desenho e a fabricação de bens que facilitem o uso eficaz de seus recursos durante “todo seu ciclo vital, incluída a sua reparação, a reutilização, a desmontagem e a reciclagem – sem prejudicar sua livre circulação dentro do mercado consumidor”. (Serrano Lozano, 2016, p. 396-397)

Tem-se como exemplo paradigmático dessa evolução, “os fluxos de resíduos, métodos de recolha, tratamento e eliminação, com fulcro para alcançar os benefícios ambientais, desenvolvimento econômico e aprovação social” (tradução nossa) (Coleman; Massoni; Dryer, 2003, p. 344) – o conceito de Gestão Integrada dos Resíduos (*Integrated Waste Management*, IWM).

À luz da alteração efetuada pela Diretiva, determinava-se que os Estados-membros tomassem medidas adequadas para a prevenção ou a redução dos efeitos – em primeiro lugar - a implantação da hierarquia de atuação na gestão dos resíduos, hodiernamente denominada de “hierarquia de resíduos”.

Tinha-se ainda o escopo da eliminação em rede adequada e integrada de instalações dentro da localidade urbana, por meio do uso de tecnologias limpas, efetivamente mais econômicas na obtenção dos programas preventivos de resíduos recursos naturais; e essas medidas estariam vinculadas ao desenvolvimento de técnicas adequadas de eliminação das substâncias perigosas, contidas nos resíduos destinados ao seu aproveitamento, sob a ótica da Taxa de Gestão de Resíduos (TGR).

Nessa exposição de medidas - acima comentadas – passa-se, igualmente, a exigir alvará de autoridade competente para operações de eliminação de resíduos, considerando: i) os tipos e quantidades de resíduos; ii) as normas técnicas aplicadas; iii) as precauções a tomar no quesito segurança; iv) o local da eliminação; v) o método de tratamento e vi) a competente autorização para as operações relativas ao aproveitamento de resíduos.

Chegado a este patamar, procede-se à análise da estratégia comunitária da gestão dos resíduos, estabelecendo-se o enquadramento geral para o tratamento desses na União Europeia (Europa. s.d.c).

De fato, a *Diretiva2008/98/CE* (Europa. s.d.d), contém inovações de suma importância, no tocante às regras anteriores revogadas.

Inicialmente, a Diretiva trata das definições (a primeira das quais relacionadas na hierarquia de ações que servem na ordem de prioridades na política de gestão dos resíduos), consoante depuração do artigo 4º da DMR, a saber:

- 1- Prevenção;
- 2- Preparação para Reutilização;
- 3- Reciclagem;
- 4- Outros tipos de Valoração, como a energética, por exemplo; e
- 5- Eliminação.

A ação de “Prevenção”, neste plano inovador, consiste em medidas prioritárias na gestão dos resíduos e pode configurar-se, em certa medida, apresentando as melhores opções ecológicas. Estão relacionadas aos substratos (substâncias, material ou produto) que se transformam em resíduos, com vistas à redução:

- 1-da quantidade de resíduos, por causa da reutilização de produtos;
 - 2-do prolongamento do tempo de vida dos mesmos;
 - 3-dos impactos adversos ao meio ambiente;
 - 4-dos malefícios à saúde humana, resultantes dos resíduos gerados;
- ou
- 5-do teor de substâncias nocivas, presentes nos materiais e produtos.

Quanto à segunda novidade trazida pela Diretiva no que tange à análise do próximo conceito *sub examine*, deve-se destacar a diferença entre “Reutilização” e “Preparação para a Reutilização”.

Nesse contexto, num primeiro enfoque, a definição de “Reutilização”: é qualquer operação, mediante a qual, produtos ou componentes – que não sejam resíduos – são utilizados novamente para o mesmo fim para o qual foram concebidos.

Em caminho oposto, nota-se que na “Preparação para a Reutilização”: é qualquer operação que tem lugar sobre produtos ou componentes – que já são resíduos – na qual se busca sua conversão na operação seguinte de valorização.

Nessa via, destaca-se a novidade proposta na hierarquia de ações pela inclusão da “preparação para a reutilização”, como primeira medida valorativa, quando se tratar de produtos ou componentes que já são resíduos.

Por sua vez, segue a de “Valorização”: é qualquer operação, cujo resultado principal recaia na transformação dos resíduos, de modo que esses se prestem a um fim útil, substituindo outros materiais (que caso contrário) seriam utilizados em um fim específico.

Finalmente, a definição de “Eliminação”, caracterizada como qualquer operação (que não seja de Valorização) de expelir resíduos, mesmo que a consequência secundária seja a recuperação de substâncias ou de energia.

Portanto, de acordo com Serrano Lozano, faz-se necessária, após as definições acima expostas, a realização da “Análise do Ciclo de Vida (ACV) de um produto, com vistas à busca da melhor opção (como se figura a Reutilização) dentro do ramo ecológico.” (Serrano Lozano, 2016, p. 399).

Direciona-se também presente na Hierarquia de Gestão de Resíduos – supracitada - os princípios da prevenção e da redução como importantes princípios gerais na gestão dos resíduos, tal como o princípio da responsabilidade pela gestão.

Atribui-se, assim, ao produtor a responsabilidade pela gestão competente dos resíduos (exceção feita aos resíduos urbanos cuja produção diária, caso não seja determinado o produtor, tenha como responsável o detentor).

Outros fatores importantes recaem nos resíduos provindos do exterior, em sendo responsável por ele quem os tiver introduzido no território local de cada Estado-membro.

O tão conhecido *princípio do poluidor pagador* é, em parte, abarcado pelo princípio da equivalência, no artigo 10 do DQR, que dispõe que o regime econômico e financeiro das atividades de gestão de resíduos, visa à compensação dos custos sociais e ambientais que o produtor geraria para a comunidade ou dos benefícios que a comunidade lhe faculta.

Direciona-se nesse sentido a afirmação da análise do ciclo de vida do produto, no contexto de obrigatoriedade, implícito no texto da Diretiva, pela já mencionada Responsabilidade Ampliada do Produtor do Produto (RAP):

A fim de reforçar a reutilização, a prevenção, a reciclagem e outros tipos de valorização de resíduos existentes, os Estados-Membros possam tomar medidas de caráter legislativo ou não legislativo para assegurar que uma pessoa singular ou coletiva que a título profissional desenvolva, fabricar, transforme, trate, venda ou importe produtos (o produtor do produto) esteja sujeita ao regime de responsabilidade ampliada do produtor. (Diretiva 2008/98/CE)

De fato, essas medidas podem incluir a aceitação dos produtos devolvidos e dos resíduos que subsistem após a utilização desses produtos, bem como a superveniente gestão de resíduos e a responsabilidade financeira pelas atividades; e, ainda, “a obrigação de disponibilizar ao público informações acessíveis sobre até que ponto o produto é reutilizável e reciclável.” (Serrano Lozano, 2016, p. 400)

Ainda no que tange à “responsabilidade alargada do produtor”, a *Diretiva de 2008* prevê que os Estados-membros podem tomar medidas adequadas para incentivar a concepção dos produtos – com vistas a que esses gerem um menor impacto ambiental – dando origem a um menor número de resíduos durante a sua produção e posterior utilização.

A previsão, segundo as regras estabelecidas na Diretiva, é também assegurar a valorização e a eliminação dos produtos que se tenham transformado em resíduos.

Promove-se, portanto, o incentivo, especialmente, desde a primeira Diretiva 75/442/CEE, com medidas de desenvolvimento na produção e distribuição de produtos adequados a diversas utilizações, inclusive para torná-los tecnicamente duradouros.

Prevê-se então que, numa fase posterior, após a transformação desses produtos em resíduos, eles “possam sujeitar-se a uma valorização correta e segura, com a devida eliminação compatível com o meio ambiente, evitando a potencial poluição e risco para a saúde humana” (tradução nossa) (Rahardyan; Matsuo; Kakuta, 2004, p. 299).

Espera-se também que, pela aplicação de um plano de gestão de resíduos para a proteção do meio ambiente, além da responsabilidade alargada do produtor, os Estados-membros devem considerar a competência técnica e a viabilidade econômica.

Da mesma forma se afirma a expectativa em comento no que tange ao *princípio da suficiência*, segundo o qual as operações de gestão de resíduos devem ocorrer preferencialmente em território nacional, reduzindo ao mínimo possível os movimentos transfronteiriços de resíduos.

A movimentação de resíduos destinada à eliminação em outro Estado, pertencente ou não ao espaço comunitário da União Europeia, pode ser limitada com fundamento na existência, em território nacional, de instalações de gestão de resíduos adequadas para o efeito.

No âmbito da gestão de resíduos, foco deste estudo, avalia-se que o tratamento dos impactos globais, com vistas à necessidade de garantia no efetivo funcionamento da hierarquia dos resíduos, pode-se efetivar “pela assunção de um conteúdo normativo mínimo, capaz de tratar os resíduos de forma respeitosa com o cenário ambiental”. (Serrano Lozano, 2016, p. 402).

Para tal propósito, mostra-se conveniente que os planos devam incluir os seguintes requisitos: i) tipo, quantidade e fonte geradora dos resíduos dentro do território, além do transporte desses de um Estado-membro a outro; ii) sistemas de coleta de resíduos, instalações de eliminação e valorização, logística reversa para óleos usados, entre outros; iii) busca de novos sistemas de coleta, de atualização com investimentos da infraestrutura existente, bem como o fechamento das instalações obsoletas, com latente periculosidade; iv) políticas gerais de gestão dos resíduos; e v) emprego de novas tecnologias e métodos que confirmem supedâneo ao incremento da organização, descrição do compartilhamento de responsabilidades dos atores públicos e privados.

Nesse contexto, é também conveniente que os custos sejam distribuídos de forma a clarificar os custos ambientais reais decorrentes da geração e da gestão de resíduos. Segundo o *princípio do poluidor pagador* - consignado em várias diretivas - os custos da gestão de resíduos são suportados pelo produtor inicial ou pelos detentores (anteriores ou atuais) desses resíduos.

Os Estados-membros podem estabelecer que os custos da gestão de resíduos (em todo ou em parte) sejam suportados pelo produtor que deu origem ao resíduo; ou pelos distribuidores na cadeia de comercialização, os quais possam partilhar os custos.

Essa é a visão configurada segundo a estratégia “*Europa 2020. Uma Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e integrador*” pela Comissão Parlamento Europeu, o Conselho, o Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões.

3.1 CARACTERÍSTICAS DO MODELO EUROPEU DE GESTÃO DOS PRINCIPAIS RESÍDUOS SÓLIDOS

Fixam-se as características dos principais resíduos sólidos conforme a sua disposição (quer seja entrada ou saída) pelo critério econômico de gestão desses, pois, além das regras gerais sobre essa gestão, existem no âmbito da União Europeia, normas específicas para certos tipos de resíduos, dada a sua importância no fluxo do sistema econômico mencionado.

Tem-se, com efeito, o estudo minucioso dos principais componentes: i) óleos minerais usados; ii) pilhas e artefatos – acumuladores de energia portáteis –; iii) embalagens e resíduos de embalagens; iv) veículos em fim de vida; v) resíduos de aparelhos elétricos e eletrônicos (RAEE).

Ilustra-se o caso do óleo usado, havendo uma disposição legal que trata desse resíduo específico pela Diretiva 75/439/CEE (Europa. s.d.e), a qual determina que as restrições de

ordem técnica, econômica e administrativa permitam que os Estados-membros tomem medidas necessárias, priorizando o tratamento dos óleos usados por regeneração.

Caso não seja possível, o tratamento dos óleos usados por combustão deverá ser realizado de forma aceitável sob o ponto de vista ambiental.

Não sendo realizadas nem a regeneração nem a combustão dos óleos usados, devido às restrições mencionadas, os Estados-membros adotarão ações necessárias para assegurar a destruição desses, sem qualquer perigo, ou o seu competente armazenamento em depósito controlado.

A *Diretiva 75/439/CEE* ainda estabelece que os estados adotem as medidas necessárias, com vistas à proibição:

1-de qualquer descarga de óleo usado nas águas interiores de superfície, nas águas subterrâneas, nas águas marítimas territoriais e nas canalizações;

2-de qualquer depósito ou descarga de óleo usado com efeito nocivo no solo, bem como qualquer descarga descontrolada de resíduos resultantes da transformação desse óleo;

e

3-de qualquer tratamento de óleo usado que provoque poluição atmosférica que ultrapasse o nível estabelecido por disposição normativa em vigor.

Muito embora essa *Diretiva 75/439/CEE* tenha sido revogada, pelo decurso do tempo, os óleos usados passaram a ser disciplinados pela *Diretiva 2008/98/CEE* – sobre resíduos sólidos em geral – e por dispositivos genéricos relacionados a esses.

Entretanto, há algumas posições específicas relacionadas aos óleos nessa última Diretiva, como a previsão de que, sem prejuízo das obrigações de gestão dos resíduos perigosos.

Para tanto, os Estados-membros devem incorporar as ações necessárias para asseverar que os óleos usados sejam recolhidos de forma separada sempre que tal técnica seja exigível, e aplicados nos termos estabelecidos no diploma legal.

Quanto ao tratamento de pilhas e artefatos, quais sejam os acumuladores de energia, foi aprovada de início a *Diretiva 91/157/CEE* que tinha por escopo a redução do teor de metais pesados nas pilhas comercializadas e a coleta e eliminação separadas desses produtos.

Essa norma – posteriormente substituída pela *Diretiva 2006/66/CEE* (Europa. s.d. f) – que proíbe a colocação no mercado de pilhas e acumuladores com teor de mercúrio e cádmio,

acima dos limites estabelecidos e determina que os Estados-membros tomem as medidas necessárias para a maximização da coleta seletiva desses resíduos.

Essas ações objetivam minimizar a eliminação dessas pilhas e artefatos, como resíduos urbanos indiferenciados, com vistas a alcançar um alto nível de reciclagem para todos os resíduos desses produtos.

Entre outras medidas, a Diretiva prevê que os Estados-membros garantam a existência de sistemas de coleta adequados dos resíduos de pilhas e de acumuladores de energia portáteis, visto que esses sistemas:

1-devem permitir aos utilizadores finais, descartar-se de pilhas ou de acumuladores portáteis em um ponto de coleta acessível nas imediações de suas casas, tendo em vista a densidade populacional;

2-devem exigir que os distribuidores de pilhas e acumuladores portáteis, aceitem, sem encargos, a devolução dos supracitados resíduos, a menos que se demonstre haver esquemas alternativos eficazes, quanto ao objetivo ambiental;

3-não podem implicar qualquer encargo para os utilizadores finais, quando esses descartarem de pilhas ou acumuladores portáteis, nem qualquer obrigação de comprar novas pilhas ou acumuladores.

Ainda, mediante a *Diretiva 2006/66/CEE*, os Estados-membros podem: i) exigir a criação dos sistemas de coleta pelos produtores; ii) obrigar os outros operadores econômicos a participar nesses sistemas; iii) manter os sistemas existentes.

Além disso, deve-se garantir que os produtores de baterias e acumuladores industriais, ou terceiros sob-rogados não se recusem a aceitar a devolução dos resíduos de baterias e de acumuladores industriais pelos utilizadores finais, independentemente de sua composição química e origem.

Por derradeiro, a *Diretiva 2006/66/CEE* prevê que os Estados-membros garantam que os sujeitos descritos acima financiem quaisquer custos líquidos resultantes da coleta, do tratamento e da reciclagem de todos os resíduos de pilhas e de acumuladores portáteis coletados.

Cabe registrar que existe também, em sede da União Europeia, norma específica para embalagens e resíduos de embalagens, qual seja a *Diretiva 94/62/CEE* (Europa. s.d. g), por vezes alteradas, em sendo a última no ano de 2009.

Esse acordo legislativo prevê medidas que objetivam como prioridade, prevenir a produção de resíduos de embalagens e, igualmente, como princípios fundamentais, a reutilização das embalagens, a reciclagem e as outras formas de valorização dos resíduos de embalagens e, por conseguinte, a redução da eliminação final desses.

A Diretiva previa metas de reciclagem e valorização – aplicadas a partir de 31-12-2008 – a saber: a valorização ou a incineração com a recuperação de energia de, no mínimo de 60%, (sessenta por cento) em peso, dos resíduos de embalagens; reciclagem para os materiais contidos nos resíduos de embalagens, em peso de 60% (sessenta por cento) para o vidro, de 60% (sessenta por cento) para o papel e cartão, 50% (cinquenta por cento) para os metais, de 22,5% (vinte e dois e meio por cento) para os plásticos e de 15% (quinze por cento) para a madeira.

Posteriormente, foram definidas novas metas para que os Estados-membros tomassem as medidas necessárias para assegurar a criação de sistemas que garantam: i) a recuperação ou a coleta das embalagens usadas e dos resíduos de embalagens provenientes do consumidor ou de qualquer outro utilizador final ou do fluxo de resíduos, com vistas a canalizá-los para as soluções alternativas de gestão mais adequadas; e ii) a reutilização ou a valorização, incluindo-se a reciclagem das embalagens e/ou dos resíduos de embalagens recolhidos.

A Diretiva estabelece, ainda, além das medidas preventivas contra a formação de resíduos de embalagens, outras que possam consistir em programas nacionais, projetos destinados a introduzir a responsabilidade do produtor.

Nesse sentido para que se reduza ao mínimo o impacto ambiental das embalagens – ou em ações análogas destinadas a reunir e a aproveitar o ensejo das múltiplas iniciativas dos Estados-membros, em matéria de prevenção.

Ademais, a mencionada Diretiva contempla vários requisitos para a fabricação e a composição das embalagens, bem como sua reciclagem e valorização, conforme se comenta a seguir:

- 1-as embalagens devem ser fabricadas de forma que seu peso e volume não extrapolem o valor necessário para manter os níveis: de segurança, de higiene e de adequação para o produto embalado e para o consumidor;
- 2-as embalagens devem ser concebidas, produzidas e comercializadas com vistas a sua reutilização, valorização ou reciclagem, de forma a minimizar o impacto ambiental quando são eliminadas;

3-as embalagens devem ser fabricadas de modo a minimizar a presença de substâncias nocivas e matérias-primas perigosas nas embalagens, no tocante à presença de emissões, cinzas ou lixiviados, quando da incineração ou da descarga em aterros sanitários;

4-as propriedades físicas das embalagens e suas características deverão permitir certo número de viagens ou rotações, em condições normais de utilização;

5-as embalagens usadas devem ser tratadas de forma a respeitar a saúde e a segurança dos trabalhadores e de maneira que alertem sobre os requisitos específicos das embalagens valorizáveis sejam cumpridos quando essas, transformando-se em resíduos, deixarem de ser utilizadas;

6-as embalagens devem ser fabricadas para permitir a reciclagem de certa percentagem, em peso, dos componentes constituintes dessas;

7-os resíduos de embalagens tratados para efeitos de compostagem devem ser recolhidos separadamente e ser biodegradáveis, de forma a não prejudicar essa atividade;

8-os resíduos de embalagens biodegradáveis deverão ter características que permitam sua decomposição física, química, térmica ou biológica, de forma tal que a maioria do composto final acabe por decompor-se em dióxido de carbono, biomassa e água.

Os veículos em fim de vida (VFV) são objeto da *Diretiva 2000/53/CEE* (Europa. s.d. h) que foi alterada em outra ocasião, a última pela *Diretiva 2013/28/EU* de 17 de maio de 2013.

Nesse caso, assim como nos anteriores, estabelece-se como prioridade a prevenção da formação de resíduos provenientes de veículos e, além disso, a reutilização, a reciclagem e outras formas de valorização dos veículos em fim de vida e seus componentes, de forma a reduzir a quantidade de resíduos a serem eliminados e a melhoria do desempenho ambiental de todos os agentes econômicos intervenientes durante o ciclo de vida dos veículos.

Com o objetivo de promover a prevenção dos resíduos, a Diretiva determina que os Estados-membros promovam incentivos para que:

1-os fabricantes de veículos, em colaboração com os fabricantes de materiais e equipamentos, controlem a utilização de substâncias perigosas nos veículos, com a redução de seu uso, tanto quanto possível, a partir da fase de projeto desses, para evitar especialmente a liberação dessas substâncias danosas para o meio ambiente, além de facilitar a reciclagem e evitar a necessidade de eliminar resíduos perigosos;

- 2-nas fases de projeto e de produção de veículos novos, que sejam tomados plenamente em consideração e facilitados: o desmantelamento, a reutilização e a reciclagem dos veículos em fim de vida, bem como seus componentes e materiais;
- 3-os fabricantes de veículos, em colaboração com os fabricantes de materiais e equipamentos, integrem uma quantidade crescente de material reciclado em veículos e outros produtos, a fim de desenvolver os mercados de materiais reciclados.

Em conformidade com as *Diretivas 2000/53/CEE e 2013/28/UE*, os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para garantir a criação, por parte dos operadores econômicos, de sistemas de recolha de todos os veículos em fim de vida.

Pois, na medida do que for tecnicamente viável, das peças usadas provenientes da reparação de veículos particulares e que constituam resíduos. Também os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que todos os veículos em fim de vida sejam transferidos para instalações de tratamento autorizadas, sem que haja custos para o último detentor ou proprietário do veículo.

Os produtores devem arcar com a totalidade ou parte significativa desses custos ou aceitar os veículos em fim de vida; com a exigência de que as empresas tenham autorização da autoridade competente para o desiderato das atividades. Da mesma sorte para outros resíduos, são estabelecidas metas de reutilização e valorização.

Estudos mais recentes apontam que até 1º de janeiro de 2015, a reutilização e a valorização de todos os veículos em fim de vida, com efeito, devem ser aumentadas para um mínimo de 95% (noventa e cinco por cento) em massa, em média, por veículo e por ano, e a reutilização e a reciclagem devem ser aumentadas para um mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) em massa, em média, por veículo e por ano.

No que concerne a gestão dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos, encontram guarida a gestão desses no vigor das *Diretivas 2002/95/CE, 2002/96/CE, 2011/65/EU* (Europa, s.d. i), em cuja última alteração data de 04 de julho de 2012, pela *Diretiva 2012/19/UE* do Parlamento Europeu e Conselho.

Essa Diretiva tem por objetivo, prioritariamente, a prevenção de resíduos de aparelhos elétricos e de aparelhos eletrônicos (RAEE) e, adicionalmente, a reutilização, a reciclagem e outras formas de valorização desses resíduos, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos a serem eliminados.

Da mesma forma, essa Diretiva pretende melhorar o comportamento ambiental de todos os operadores envolvidos no ciclo de vida dos equipamentos elétricos e eletrônicos: produtores, distribuidores e consumidores, além de prestar especial atenção aos operadores diretamente envolvidos no tratamento de RAEE.

Os Estados-membros incentivarão a concepção e a produção de equipamentos elétricos e eletrônicos que facilitem o desmantelamento e a valorização, em especial, a reutilização e a reciclagem de RAEE, bem como de seus componentes e materiais.

Com efeito, serão tomadas medidas adequadas para que os produtores não impeçam, mediante processos de fabricação específicos, a reutilização do RAEE, com exceção de essas características apresentarem vantagens de maior monta, no tocante à proteção do meio ambiente.

Os Estados-membros deverão assegurar:

1-a criação de sistemas que permitam aos detentores finais, inclusive distribuidores entregar os RAEE, sem encargos;

2-que os distribuidores – ao fornecerem um novo produto – sejam responsáveis pela recepção, sem encargos, à razão de um por um dos RAEE, desde que esses produtos sejam de equipamentos equivalentes, desempenhando as mesmas funções que os equipamentos fornecidos;

3-que todos os RAEE recolhidos sejam transportados para instalações de tratamento autorizadas;

4-que os produtores – individual ou coletivamente – criem sistemas para a valorização de RAEE coletados em separado;

5. com previsão de metas de valorização e de reutilização e reciclagem, de acordo com o tipo de RAEE.

Os produtores encarregam-se do financiamento da coleta, do tratamento, da valorização e da eliminação em boas condições ambientais dos RAEE provenientes de particulares entregues nas repartições de coleta criadas.

Apresenta-se - como conclusão desse capítulo - que a visão dos agentes produtivos, os quais optaram por cumprir essa incumbência, de forma individual, ou aderindo ao sistema coletivo, vez que a referida Diretiva objetiva o cumprimento dos objetivos previstos mediante acordos entre autoridades competentes e os setores econômicos envolvidos.

CONCLUSÃO

A pesquisa centralizou-se na evolução dos Programas Comunitários de Ação em Matéria de Ambiente, no âmbito dos Programas Marco, com uma análise apurada sobre o princípio da coerência das ações de governança nesses programas.

Sempre com vistas à administração racional dos resíduos sólidos, dada pela efetiva aplicação da Legislação de Resíduos Sólidos, nas Diretivas apresentadas no decorrer deste trabalho, que corroboraram em alterações dos padrões de produção e de consumo europeus.

Verificaram-se como totalmente válidas as ações concernentes aos programas vinculados às políticas europeias em proteção ambiental, com o competente respaldo na utilização da ferramenta administrativa do Ciclo PDCA.

Esse ciclo também denominado de Ciclo de Melhoria Contínua envolve etapas de planejamento, de execução, de controle e de avaliação – inseridas em cada PAA (com análise feita do primeiro ao sétimo) associado ao Gerenciamento de Qualidade Total (GQT) com vistas ao Desenvolvimento Sustentável.

No Capítulo 1, analisou-se a estruturação da União Europeia e sua governança, com um breve histórico de sua composição pelos Estados-membros, sua política de governança lastreada pelo fenômeno da globalização, e com o advento do Livro Branco, a governança torna-se multifatorial, com seus princípios basilares, entre os quais se destacou o princípio da coerência, entre tantos outros, igualmente importantes.

Assim, deflui-se, nesse capítulo 1, que o desenvolvimento sustentável implicou uma grande responsabilidade com as gerações futuras, a fim de assegurar-lhes um estoque de recursos naturais, em sendo responsável pela regulação e verificação concreta da governança. Incluindo, nessa perspectiva, o atendimento às políticas públicas regionais ambientais, inseridas no Programa Marco, cujos planos, programas e projetos devem ser implantados durante um período de 07 (sete) anos.

Registrou-se, pois, segundo o Livro Branco de Governança Europeia, que foi dado um marco regulatório de referência, baseado na discussão da governança regulatória concertada com vistas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), demandada pela correlação sinérgica das esferas administrativas europeias, com as políticas públicas dos respectivos Estados-membros.

Já no Capítulo 2, centrou-se na análise entre os programas comunitários em matéria do meio ambiente, com o controle do Ciclo PDCA, e os programas de qualidade total, usados

como ferramentas fulcrais na égide do princípio da coerência nessas ações de governança, dentro do cipoal de políticas públicas em sede supranacional.

Desse modo, seguindo um processo de planejamento, cada Estado elabora, executa e monitora, a partir de um plano de desenvolvimento supranacional que fixa objetivo geral e metas específicas conforme as demandas e necessidades, adotando medidas imperiosas para obtenção eficiente e eficaz dos fins públicos, assim dispostos nas peças orçamentárias, podendo eventualmente revê-los e readequá-los, em função dos resultados do monitoramento do Ciclo PDCA.

No Capítulo 3 veio à tona a gestão dos resíduos sólidos, verificado com o estudo aprofundado da Diretiva-Marco de Resíduos (DMR), sua definição, a hierarquia de gestão dos resíduos (a prevenção, a preparação para reutilização, a reciclagem e outros tipos de valoração, e a eliminação), a transposição do seu conteúdo aos Estados-membros, por sua legislação interna, sob pena de sanção para o não cumprimento.

Nesse capítulo, inclusive, verificaram-se as principais características dos principais resíduos, sob o viés econômico para a análise do Ciclo PDCA, estudados em suas especificidades dentro da coerência dos programas comunitários.

Nesse contexto, foram buscadas as melhores técnicas gerenciais e fiscalizatórias para o desempenho das atividades regulatórias administrativo-socio-ambientais, referência mundial nessa área.

Após detida análise nos três capítulos em questão, chegou-se à conclusão de que o Ciclo PDCA (planejamento, execução, controle e avaliação) se demonstra a ferramenta administrativa mais adequada aos ditames do princípio da coerência, consolidando o processo no que tange à execução das políticas públicas nos programas estratégicos ambientais.

Valeu-se da consideração de que, mais cedo ou mais tarde, caso não sejam reaproveitados, esses recursos materiais - sob a forma de resíduos - retornam ao meio ambiente, já que constituem desperdícios das referidas atividades.

Conforme foi visto nesta dissertação, a existência de uma relação estreita, apesar de não linear nem direta, entre o consumo de matérias-primas e a produção de resíduos, consubstanciado pela detida análise dos programas comunitários, verificando-se, dessa forma, como os resíduos sólidos eram tratados de maneira estanque no começo (por exemplo, no 1º PAA) e, como adiante, com o passar dos anos nos sucessivos programas, onde ocorreram mudanças no seu enfoque de gestão, buscando-se a integração e a transversalidade com outras políticas públicas.

Pois a interação existente entre os fluxos de entrada na economia (recursos) e os fluxos de saída da economia (neste caso os resíduos) dependeu de vários fatores - incluindo a estrutura da economia, a dimensão da produção, os padrões de produção e consumo e os próprios padrões de reutilização e reciclagem; e, pode ser defasada no tempo, devido aos diferentes períodos de vida útil dos produtos, (estudado no capítulo 3) e à utilização que deles se faz.

Importante destacar que o presente trabalho tratou do inegável avanço da gestão de resíduos, com vistas ao desenvolvimento verdadeiramente sustentável, utilizando racionalmente as vicissitudes do planejamento ambiental estratégico, com a certeza da obrigatoriedade de preservação ambiental, na busca da transversalidade horizontal de políticas públicas numa sociedade europeia de reciclagem.

Considerou-se, no que diz respeito aos bens não duráveis, a quantidade de resíduos produzida esteve quase sempre diretamente relacionada com as suas vendas. Para os bens duráveis isto não ocorreu imediatamente, na medida em que os produtos permaneceram mais tempo na economia.

Considerou-se que os problemas relacionados com os resíduos não resultaram apenas da sua produção - em que pese, a produção de resíduos passou a constituir um sinal importantíssimo da eficiência com que a economia utiliza os recursos naturais e produz bens e produtos com ampla utilidade.

Para tanto de forma a coordenar sinergicamente essas características, considerou-se, também, que o cidadão europeu vem assumindo sua responsabilidade pela entrega destes resíduos de forma separada, conforme exigência, previamente fixada, em cada sistema comunitário, conforme o seu tipo, o seu tamanho e demais caracteres, inclusive.

Dessa sorte, os resíduos passaram a ser considerados como saídas do sistema econômico, sendo que a gestão de resíduos constituiu parte do ciclo socioeconômico dos materiais devendo integrar a sua gestão global.

Conclusivamente, cabe registrar que os modelos continuam sendo implantados, sobretudo nos últimos anos, em se contribuindo para uma melhoria dos padrões de produção e valorização de resíduos e de uso racional dos recursos.

Ficou nítido que a RAP – Responsabilidade Alargada do Produtor - estudada no capítulo 3, foi assente em modelos de recolha agregada com as entidades gestoras e resultou, na essência, na melhoria do desempenho do GQT das atividades de gestão de resíduos.

O setor, dessa maneira, tornou-se mais organizado e monitorizado pela ferramenta do Ciclo PDCA, por conseguinte, melhor conhecido pelos diferentes agentes, contribuindo, de modo geral, para aumento da quantidade e qualidade dos resíduos recuperados.

Também a legislação introduzida, ao longo do tempo, compreendida entre os sucessivos programas comunitários, inseridos nos Programas Marco, traduziu-se em melhorias gradativas na situação existente, constituindo-se em referência mundial para a gestão dos resíduos sólidos.

Dessa maneira fez-se a uma análise apurada sobre a coerência das ações ambientais concertadas de acordo com a governança havida nesses Programas (PAA) com foco na administração racional dos resíduos sólidos ao longo dos seus distintos Programas Marco.

Englobaram-se as ações, os projetos, os programas e os planos vinculados às políticas europeias em proteção ambiental, e a consequente identificação da racionalidade que se buscou como fio condutor nos distintos Programas Marco quanto à questão da gestão dos resíduos sólidos.

Possibilitada mediante a utilização do Ciclo PDCA, tomado enquanto instrumento de análise, dentro do quadro estratégico do Plano Marco, proporcionando uma visão macroscópica.

A seu turno, o estudo teve como eixo central, a análise do processo de planejamento estratégico público em matéria ambiental de gestão de resíduos sólidos, já que tal condição importa no competente reforço da qualificação do setor, pelos instrumentos de comando e controle (destacado pelo Ciclo PDCA) e do estímulo à economia de mercado, promovendo a apetência pelo resíduo enquanto fonte de matérias-primas.

Assim, chegou-se à conclusão de que o Ciclo PDCA (planejamento, execução, controle e avaliação) se demonstra a ferramenta administrativa mais adequada aos ditames do princípio da coerência, consolidando o processo no que tange à execução das políticas públicas nos programas estratégicos ambientais.

Por derradeiro, conclui-se que é fato a coerência da política pública ambiental europeia aplicada pelo instrumental do Ciclo PDCA e potencializada pelo GQT, pois, constatou-se como válida a gestão sustentável europeia dos resíduos sólidos, aprimorando-se sua excelência constante e gradual no tempo pelo Ciclo de Melhoria Contínua.

As etapas desse ciclo foram-se repetindo ao longo do processo de concepção das políticas públicas, de forma contínua, circular (caracterizado pelo rodar contínuo do Ciclo PDCA) e com retroalimentação dinâmica, representando o resultado direto da preocupação voltada para a legitimidade dessa racionalidade em todo o processo evolutivo da Gestão

Europeia de Resíduos Sólidos, e por sua vez cada Estado-membro elabora, executa e monitora, a partir de um plano de desenvolvimento supranacional que fixa objetivo geral e metas específicas conforme as demandas e as necessidades, podendo-se, eventualmente, caso necessário, revê-los e readequá-los, em função dos resultados do monitoramento do Ciclo PDCA.

REFERÊNCIAS

AGUADO, Juventino de Castro; OLIVEIRA, Kátia Ribeiro de. **A Construção da Supranacionalidade à Luz do Constitucionalismo Internacional**. In: CONPEDI. (Org) 1. Direito – Estudo e Ensino 2. Direito Internacional. I Encontro Nacional do CONPEDI (25: 2016, Brasília, DF).

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 5. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

ANAND, S; SEN, Amartya. *Human Development and Economic Sustainability*. **World Development**, v.8, n.12, p. 2029-2049, 2000.

ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes; VIEGAZ, Osvaldo Estrela. Crise e Identidade Nacional: Para Além do Pensamento Abissal e a Banalização das Relações Jurídicas no Estado Moderno. In: **Revista de Direito do IAP**, v. 1, nº 1, p. 83-109, jan/dez. 2016.

ARAGÃO, Alexandra. A governancia na Constituição Européia. Uma oportunidade perdida? In: Colóquio Ibérico: **Constituição Européia – Estudos em homenagem ao Professor Doutor Francisco Lucas Pires**. Coimbra: Coimbra, 2005.

BATTESTIN, Cláudia; GHIGGI, Gomercindo. **O princípio da responsabilidade de Hans Jonas**: um princípio ético para os novos tempos. Thaumazein. São Paulo, ano III, n. 6, p. 69-89, Disponível em: <http://sites.unifra.br/portals/1/ARTIGOS/numero_06battestin_5.pdf> Acesso em 27 de maio de 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as conseqüências humanas. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

_____. **Capitalismo parasitário**: e outros temas contemporâneos. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.

BENACHIO, Marcelo. A regulação jurídica do mercado pelos valores do capitalismo humanista. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZAROBÀ, Orides. (coord.) **Empresa, sustentabilidade e funcionalização do direito**. v 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

BENACHIO, Marcelo. A ordem jurídica do mercado na economia globalizada. In: JORGE, André Lemos; ADEODATO, João Maurício; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. (coord.) **Direito empresarial: estruturas e regulação**. São Paulo: Universidade Nove de Julho, UNINOVE, 2018.

BENACHIO, Marcelo; NASPOLINI SANCHES, Samyra H. D. F. A efetivação dos direitos humanos sociais no espaço privado. In: BAEZ, Narciso; BRANCO, Gerson Luiz Carlos; PORCIUNCULA, Marcelo. (coord.) **A problemática dos direitos humanos fundamentais na América Latina e Europa: desafios materiais e eficácia**. Joaçaba: Editora da UNOESC, 2012.

BENACHIO, Marcelo; VAILATTI, Diogo Basílio. Empresas transnacionais, globalização e direitos humanos. In: BENACHIO, Marcelo (coord.) **A sustentabilidade da relação entre empresas transnacionais e direitos humanos**. Curitiba: CVR, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. O transconstitucionalismo da união européia implica na superação do constitucionalismo tradicional de seus estados-membros. In: CONPEDI/UFGM/FUMEC/Dom Helder Câmara (Org.) **Direito internacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. 1. ed. 3. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Governança regulatória e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): um plano de ação para as políticas públicas locais. In: JORGE, André Lemos; ADEODATO, João Maurício; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. (coord.) **Direito empresarial: estruturas e regulação**. São Paulo: Universidade Nove de Julho, UNINOVE, 2018.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; COSTA, Noemi de Sousa e; VIEIRA, Rayane Nayana M. O planejamento público municipal e o monitoramento da execução de políticas públicas: o caso do Município de Contagem/MG. In: DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; SILVA, Cristiana Fortini Pinto e; OLIVEIRA, Márcio Luís de. (coord.) **Políticas Públicas: planejamento e sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MARTINS, Thiago Penido. Princípios do Equador e Governança Regulatória nas Contratações Públicas Sustentáveis: Implicações nas Desapropriações. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 112, p. 183-229, jan/jun. 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ed.8ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **”Brançosos” e interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 20. ed., São Paulo: Saraiva, 2012

CLEVE, Clemerson Merlin. Direito Constitucional: novos paradigmas, constituição global e processos de integração. In: **Quinze anos de Constituição**. SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

COLEMAN, T, MASONI, P, DRYER, A. International Expert Group on Life Cycle Assessment for Integrated Waste Management. In: **The International Journal of Life Cycle Assessment**, 8 (2003) 175-178.

COMISSÃO Europeia. **Livro Branco sobre Governância Europeia**, Com (2001) 130 final, Bruxelles, 07 mar. 2001.

_____. **Livro Branco sobre Governância Europeia**, Com (2001) 428 final, Bruxelles, 25 jul. 2001.

_____. **Livro Branco sobre o futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE27 em 2025**. Bruxelles: Comissão Europeia, 2017.

_____. **1º PAA – o Programa Geral de Ação da União.** Bruxelles: Comissão Europeia

_____. **2º PAA – o Programa Geral de Ação da União.** Bruxelles: Comissão Europeia

_____. **3º PAA – o Programa Geral de Ação da União.** Bruxelles: Comissão Europeia

_____. **4º PAA – o Programa Geral de Ação da União.** Bruxelles: Comissão Europeia

_____. **5º PAA – o Programa Geral de Ação da União.** Bruxelles: Comissão Europeia

_____. **6º PAA – o Programa Geral de Ação da União.** Bruxelles: Comissão Europeia

_____. **7º PAA – o Programa Geral de Ação da União.** Bruxelles: Comissão Europeia

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 7. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, Leandro Reinaldo da; DOMINGOS, Terezinha de Oliveira. A responsabilidade da empresa como garantia do desenvolvimento econômico e social. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZAROBBA, Orides. (coord.) **Empresa, sustentabilidade e funcionalização do direito.** v.2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. **O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LEMOS JR, Eloy. A distribuição de competências no direito comunitário europeu e o Tratado de Lisboa: a questão das competências inominadas. In: **Sistema Jurídico e Direitos fundamentais individuais e Coletivos.** Anais do XXI CONPEDI. Uberlândia: CONPEDI/Boiteux, 2012, p.888-898.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; GOULART, Rayelle Campos Caldas. A aplicação do Princípio da Integração Ambiental nas políticas setoriais Europeias.. In: **Direito e Sustentabilidade.** COLEÇÃO CONPEDI/UNICURITIBA, Vol.13, 2014, p.46-75.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MARTINS, Thiago Penido. **Contratos Administrativos à Luz de Novas Formas de Gestão e da**

Sustentabilidade: Por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: *Interesse Público*

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LEMOS JR, Eloy. O direito fundamental à livre circulação de pessoas: as transformações nos elementos do Estado advindas dos processos de integração regionais. In: **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**. 1º ed. São Paulo: CONPEDI, 2012, p.348-358.

ELKINGTON, John. Towards the sustainable corporation: *Win-win-win business strategies for sustainable development*. *California Management Review*, v.36, n.2, p.90-99, 1994.

_____. **Canibais com garfo e faca**. São Paulo: Makron Books, 2001.

EUROPA. a. **Sínteses da legislação da UE: Gestão dos resíduos**. Disponível em: EUR-Lex. Acesso ao direito da União Europeia. *Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos*. Disponível em:

<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=45227%3Acs&lang=pt&list=45227%3Acs%2C&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=>. Acesso em: 11.abr.2018.

_____. c. EUR-Lex. Acesso ao direito da União Europeia. **Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa aos resíduos**. Disponível: <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=425607:cs&lang=pt&list=425607:cs&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>. Acesso em: 11.abr.2018.

_____. d. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas**. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:PT:PDF>. Acesso: 29.abr.2018.

_____. e. EUR-Lex. Acesso ao direito da União Europeia. **Directiva 1975/439/CE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados**. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1975L0439:20081212:PT:PDF>. Acesso em: 11.abr.2018.

_____f. EUR-Lex. Acesso ao direito da União Europeia. **Directiva 2006/66 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, relativa a pilhas e acumuladores e respectivos resíduos e que revoga a Directiva 91/157/CEE.** Disponível:

<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=433535:cs&lang=pt&list=449551:cs,449550:cs,436788:cs,435,685:cs,433535:cs,&pos=5&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte> Acesso em: 13.abr.2018.

_____g. EUR-Lex. Acesso ao direito da União Europeia. **Directiva 1994/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e Resíduos.** Disponível em

<<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=302037:cs&lang=pt&list=302037:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>>. Acesso em 13.abr.2018.

_____h. EUR-Lex. Acesso ao direito da União Europeia. **Directiva 2000/53/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Setembro de 2000, relativa aos veículos em Fim.** Disponível em

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0053:20110420:PT:PDF>>. Acesso em 13.abr.2018.

_____i. EUR-Lex. Acesso ao direito da União Europeia. **Directiva 2002/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa aos resíduos de aparelhos eléctricos e electrónicos (RAEE).** Disponível em:

<<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=283952:cs&lang=pt&list=481621:cs,454034:cs,283952:cs,&pos=3&page=1&nbl=3&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>>. Acesso em 13.abr.2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Função social da empresa em face do direito ambiental constitucional. In: JORGE, André Lemos; ADEODATO, João Maurício; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. (coord.) **Direito empresarial: estruturas e regulação.** São Paulo: Universidade Nove de Julho, UNINOVE, 2018.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito Econômico.** 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FRIEDMAN, George. **Os próximos 10 anos.** Tradução Celso Roberto Paschoa. Ribeirão Preto: Novo Conceito Editora, 2012.

GARCEZ, Gabriela Soldano; FREITAS, Gilberto Passos. Governança, globalização e atores não estatais: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional. **Revista do Direito Público**, v.12, n.1, 2017.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização**. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

GUIMARAES, Bruna Araújo; SANTOS, Nivaldo dos. O paradigma do desenvolvimento e do meio ambiente ao progresso empresarial. In: ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER (Org.) **Constitucionalismo, economia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: ESDH, 2017.

JORGE, André Guilherme Lemos; MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. Pressupostos constitucionais da intervenção do Estado no Direito... In: JORGE, André Lemos; ADEODATO, João Maurício; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. (coord.) **Direito empresarial: estruturas e regulação**. São Paulo: Universidade Nove de Julho, UNINOVE, 2018.

JUNIOR, André Luiz Silveira de Lima. Avanços e retrocessos no desenvolvimento sustentável: da posição internacional brasileira à corrupção da finalidade do novo código florestal. In: ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER (Org.) **Filosofia e socioambientalismo e direitos humanos e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: ESDH, 2017.

LASSALE, Fernand. **A essência de uma Constituição**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MACHADO, Gabriel José L. B. S. C.. O neoconstitucionalismo socioambiental social. In: ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER (Org.) **Constitucionalismo, economia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: ESDH, 2017.

MONTEIRO, Thiago Loures Machado Moura; CARVALHO, Vânia Agda de Oliveira. A viabilidade econômica da sustentabilidade. In: ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER (Org.) **Constitucionalismo, economia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: ESDH, 2017.

MUNERATTI, Rafael Ramia. **A democracia na União Europeia, o Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático**. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2013.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

NALINI, José Renato. Sustentabilidade e ética empresarial. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZAROBIA, Orides. (coord.) **Empresa, sustentabilidade e funcionalização do direito**. v 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NETTO, Menelick de Carvalho. A Constituição da Europa. In: **Crise e desafios da Constituição**. SAMPAIO, José Adércio Leite (org.) Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

NOGUEIRA, Ataliba. **Perecimento do Estado**. Revista de Direito Público, n.14, out-dez, 1970.

RAHARDYAN, B, MATSUO, T, KAKUTA, A (2004). **Resident's concerns and attitudes towards Solid Waste Management facilities, Waste Management**. 24 (5) 445-451.

RACHMAN, Gideon. **O mundo soma zero: política, poder e prosperidade no atual cenário global**. Tradução Cristina Yamagani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRANO LOZANO, Rubén. Chaves para avançar rumo a uma Europa Recicladora de Resíduos. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v.36.2. jul/dez. 2016, p.391-412.

_____. Towards better embedding sustainability into companies' systems: an analysis of voluntary corporate initiatives. **Journal of Cleaner Production**, v.25, n.0, p.14-26, 2012.

SILVA, Solange Teles da. **O Direito Ambiental Internacional**. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. Tradução: Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002.